

COMMISSIONE PARLAMENTARE

consultiva in materia di riforma fiscale
ai sensi della legge 23 dicembre 1996, n. 662

Martedì 2 dicembre 1997. — Presidenza del Presidente Salvatore BIASCO.

La seduta comincia alle 20,55.

Seguito dell'esame e votazione dello schema di decreto legislativo in materia di imposta sul reddito delle persone fisiche, imposta regionale sulle attività produttive e sulla finanza locale (esame ai sensi dell'articolo 3, commi da 143 a 149 e 151 della legge 23 dicembre 1996, n. 662).

Relatori: Solaroli, Targetti, Caddeo.

(Seguito dell'esame e conclusione - parere favorevole con osservazioni).

La Commissione prosegue la discussione sullo schema di decreto in titolo sospeso da ultimo nella seduta del 26 novembre scorso, passando all'esame degli emendamenti (Allegato 1-bis) presentati alla proposta di parere dei relatori (Allegato 1).

Previo invito del relatore, i presentatori degli emendamenti Albertini 1, 4, 15 e 20, Benvenuto 1-bis, 1-ter e 2, Pasquini 3 e Caddeo 5 ritirano i rispettivi emendamenti in quanto sostanzialmente accolti con opportune riformulazioni nella proposta di parere.

Quindi, l'emendamento Armani 6, contrario il relatore, viene respinto dalla Commissione.

Previo invito del relatore, che specifica come le rendite non concorrano alla formazione della base imponibile, viene ritirato alla luce di tale precisazione, l'emendamento Armani 7.

Vengono quindi ritirati dai presentatori gli emendamenti Thaler 8, Repetto 8-bis, Benvenuto 9 e Salvatore Biasco 11, previa riformulazione da parte del relatore dell'osservazione numero 2 della proposta di parere.

Viene quindi ritirato l'emendamento Thaler 10, previa riformulazione da parte del relatore dell'osservazione numero 5.

Il deputato Alessandro REPETTO ritira il proprio emendamento numero 12 previa riformulazione dell'osservazione numero 3 lettera b).

In relazione agli emendamenti Thaler 13 e Francesco Saverio Biasco 39, concernenti le cooperative, gli stessi vengono ritirati dai rispettivi presentatori previa integrazione della proposta di parere da parte del relatore con la seguente osservazione: « si invita il Governo a dedurre dalla base imponibile IRAP gli utili portati a riserva indivisibile delle cooperative, escluse quelle di consumo e quelle di credito, per il periodo transitorio di tre anni ».

La Commissione decide quindi di accantonare l'emendamento Benvenuto 17.

I presentatori ritirano successivamente gli emendamenti Solaroli 19, Albertini 20 e Benvenuto 21.

Il relatore invita i presentatori al ritiro dell'emendamento Benvenuto 22 in riferimento all'osservazione numero 13 della proposta di parere, che a suo giudizio è sufficientemente esaustiva della richiesta contenuta nella proposta emendativa. Il deputato Alessandro REPETTO insiste per la votazione e i deputati BERRUTI, ARMANI, PACE, CONTE, nonché i senatori BOSELLO, PASTORE, D'ALÌ e Francesco Saverio BIASCO aggiungono la propria firma al suddetto emendamento. Il deputato Alessandro REPETTO, quindi, ne chiede l'accantonamento, mentre il deputato Berruti insiste per l'immediata votazione dello stesso. Il deputato Alessandro REPETTO chiarisce che il motivo dell'accantonamento era nella esigenza di un approfondimento, ma a fronte di una strumentalizzazione della sua proposta emendativa da parte di parlamentari dell'opposizione dichiara di ritirare la propria firma. L'emendamento, contrario il relatore, quindi viene respinto dalla Commissione.

Si decide quindi l'accantonamento dell'emendamento Armani 23.

Si passa all'esame dell'emendamento Salvatore Biasco 24, sul quale il relatore esprime un invito al ritiro in quanto detto emendamento appare in contrasto con la natura dell'IRAP, che è un'imposta sulla produzione e non sul consumo. Il senatore Furio BOSELLO ritiene che vi sia un rischio di violazione della normativa comunitaria in caso di accoglimento di tale emendamento. Il senatore Renato ALBERTINI si dichiara contrario all'emendamento medesimo in quanto lo stesso farebbe gravare l'imposta sui lavoratori parasubordinati. Dopo che il presentatore ha sottolineato che la ratio dell'emendamento si ritrova nel fatto che inizialmente

la «tassa sulla salute» gravava su tale categoria di lavoratori, il senatore Giancarlo PASQUINI obietta che la rideterminazione delle aliquote IRPEF è stata effettuata anche in considerazione della soppressione della tassa sulla salute e quindi ritiene ingiustificato l'emendamento stesso, che viene ritirato dal presentatore e successivamente fatto proprio dal deputato Massimo Maria Berruti. La Commissione quindi respinge l'emendamento.

In relazione all'emendamento Thaler 25, al quale aggiungono le proprie firme il deputato Alessandro REPETTO e il senatore Renato ALBERTINI, il relatore formula un invito al ritiro cui accedono i proponenti, ritenendolo ricompreso nella nuova formulazione dell'osservazione numero 5.

Il deputato Massimo Maria BERRUTI aggiunge la propria firma, unitamente ai colleghi Armani, Pace, Conte, Bosello, Pastore, D'Alì e Francesco Saverio Biasco, agli emendamenti 25, 26, 30, 31-bis, 31-ter, 33, 35, 40, 48, 50, 80, 81. Il presidente Salvatore BIASCO ne prende atto.

L'emendamento Benvenuto 26, previo invito del relatore che propone una idonea riformulazione della proposta di parere circa la clausola di salvaguardia, viene ritirato. La Commissione quindi respinge l'emendamento Frosio Roncalli numero 27 dopo dichiarazione di voto della presentatrice, che sottolinea che le ONLUS sono esenti da ICIAP e tassa sulla partita IVA.

Viene quindi ritirato l'emendamento Pasquini 28 previa integrazione da parte del relatore della proposta di parere con la seguente osservazione: «valuti il Governo se tutti i soggetti pubblici che per legge non abbiano l'obbligo di tenere il bilancio secondo il Codice civile debbano riclassificare i loro bilanci ai fini IRAP».

La Commissione quindi respinge l'emendamento Frosio Roncalli 29.

Il deputato Luciana FROSIO RONCALLI dichiara di ritirare la propria firma dall'emendamento numero 30, per la cui votazione insistono invece gli altri presentatori. La Commissione, quindi, respinge l'emendamento.

Viene quindi ritirato l'emendamento Pasquini 31.

In merito agli emendamenti Armani 31-bis e 31-ter il relatore invita il presentatore al ritiro, ritenendoli ricompresi nella riformulazione del punto E) delle considerazioni preliminari della proposta di parere. Il deputato Pietro ARMANI insiste per la votazione ritenendo che la riformulazione proposta dal relatore non sia sufficientemente specifica. A tale considerazione si associano il senatore Antonio D'ALÌ e il deputato Massimo Maria BERRUTI, mentre il deputato Alessandro REPETTO e il senatore Renato ALBERTINI condividono la proposta del relatore. Il senatore Furio BOSELLO sottolinea che se gli interessi passivi, rientranti nella base imponibile ai fini IRAP, sono causati da inadempienze della Pubblica Amministrazione, si prefigura certamente un aspetto di incostituzionalità del decreto. Il deputato Gianfranco CONTE, a sua volta, esprime preoccupazione per l'orientamento del Governo che finisce per porre a carico dei contribuenti delle vere e proprie tasse sulle inadempienze di soggetti pubblici. La Commissione quindi respinge ambedue gli emendamenti.

Vengono quindi successivamente respinti gli emendamenti Armani 32, Benvenuto 33 e 35, dai quali il deputato Alessandro REPETTO ha ritirato la propria firma e per la cui votazione insistono i deputati del Polo, nonché Benvenuto 34.

Vengono quindi ritirati gli emendamenti Pasquini 36 e 37, nonché Frosio Roncalli 38.

La Commissione respinge quindi l'emendamento Frosio Roncalli 40.

Su invito del relatore vengono successivamente ritirati gli emendamenti Pasquini 41 e 42, Francesco Saverio Biasco 43 e 44, Conte 45, Armani 46 e Francesco Saverio Biasco 48.

La Commissione respinge quindi gli emendamenti Armani 47 e Frosio Roncalli 49, con conseguente preclusione dell'emendamento Frosio Roncalli 50.

Dopo che i presentatori hanno ritirato gli emendamenti Pasquini 51 e Francesco Saverio Biasco 52, in relazione alle modifiche apportate dal relatore all'osservazione numero 5, la Commissione respinge gli emendamenti Armani 53 e Frosio Roncalli 54.

Dopo che il deputato Silvio LIOTTA ha ritirato il proprio emendamento numero 55, la Commissione respinge l'emendamento Frosio Roncalli 57.

Vengono quindi ritirati gli emendamenti Liotta 56 e 58. Indi la Commissione respinge gli emendamenti Armani 59, 60 e 61.

Il relatore dichiara di recepire nella propria proposta di parere l'emendamento Armani 62. La Commissione respinge quindi l'emendamento Armani 63.

Gli emendamenti Thaler 64 e 65, su proposta del relatore, che li ritiene ricompresi nella osservazione concernente l'articolo 27, vengono ritirati. Anche l'emendamento Pasquini 66 è ritirato dal presentatore.

La Commissione respinge quindi l'emendamento Frosio Roncalli 67.

Dopo che il relatore ha accolto l'emendamento Frosio Roncalli 68, viene ritirato su proposta del relatore medesimo l'emendamento Frosio Roncalli numero 69. Vengono parimenti ritirati gli emendamenti Frosio Roncalli numero 70 e Pasquini 71.

Il senatore Sergio ROSSI fa quindi proprio l'emendamento Frosio Roncalli numero 72, del quale raccomanda l'approvazione, non ritenendo sufficiente la riformulazione da parte del relatore dell'osservazione numero 14. Anche il senatore Antonio D'ALÌ ritiene con riferimento all'emendamento Armani 23 di identico contenuto che l'acconto debba essere determinato in misura pari al 98% delle imposte sostituite. Il deputato Pietro ARMANI ritiene illogico configurare un acconto nella misura del 120%, prevedendo sicuri effetti sul contenzioso tributario. Dopo che il deputato Ferdinando TARGETTI ha specificato che tale misura dell'acconto è giustificata dall'esigenza di garantire la parità di gettito e che comunque ritiene opportuno accogliere l'emendamento 23 come considerazione ulteriore nella propria osservazione n. 14, insistendo il senatore Rossi per la votazione, la Commissione respinge l'emendamento 72.

Viene quindi ritirato l'emendamento Benvenuto 73, mentre l'emendamento Frosio Roncalli 74 viene recepito dal relatore previa riformulazione con conseguente ritiro dello stesso. La Commissione respinge quindi l'emendamento Armani 75.

Il relatore quindi accoglie l'emendamento Thaler 76, con le medesime considerazioni già espresse per gli emendamenti 64 e 65.

Vengono ritirati gli emendamenti Paquini 77 e 78.

Si passa quindi all'esame dell'emendamento accantonato Benvenuto 17 in merito al quale il relatore invita al ritiro, ritenendolo assorbito dalla considerazione preliminare di cui alla lettera G), come riformulata. Il presentatore ritira quindi l'emendamento pur ritenendo opportuno chiarire che l'invarianza di gettito si può ottenere anche recuperando base imponibile attraverso la lotta all'evasione.

Vengono quindi ritirati dai presentatori gli emendamenti Francesco Saverio Biasco 82, Repetto 83 e 83-bis, mentre l'emendamento Thaler 79 deve intendersi ritirato per assenza della proponente.

La Commissione respinge quindi gli emendamenti Thaler 80, fatto proprio dal deputato Massimo Maria Berruti e altri, e Albertini 80-bis.

Il relatore accoglie, riformulando la proposta di parere sul punto, l'emendamento Benvenuto 81 limitatamente al numero 2 e all'ultimo capoverso del numero 3; insistendo il senatore Antonio D'ALÌ per la votazione delle parti non accolte, la Commissione respinge.

L'emendamento Polidoro 83-ter viene ritirato. La Commissione respinge quindi l'emendamento Frosio Roncalli 84.

Vengono successivamente ritirati gli emendamenti Polidoro 84-bis, 84-ter, 84-quater e 84-quinques mentre vengono respinti gli emendamenti Armani 85 e Frosio Roncalli 86, 87 e 88.

Dopo che i presentatori hanno ritirato gli emendamenti 89, già sostanzialmente previsto nella proposta di parere, e 90, il relatore accoglie gli emendamenti Armani 91, 92, 93, Francesco Saverio Biasco 94 e 95, nonché Armani 96.

Dopo che il senatore Francesco Saverio Biasco ha ritirato il proprio emendamento numero 97, il relatore dichiara di accogliere l'emendamento Armani 98, riformulando la proposta di parere sul punto.

Dopo che la Commissione ha respinto l'emendamento Frosio Roncalli numero 99, il relatore dichiara di recepire gli emendamenti 100, 101 e 102.

La Commissione quindi respinge l'emendamento 103. Dopo che il relatore ha accolto gli emendamenti 104 e 105, vengono ritirati gli emendamenti 106 e 107.

Successivamente il relatore accoglie gli emendamenti 108 e 109. La Commissione quindi respinge l'emendamento 110, con conseguente preclusione dell'emendamento 111.

Dopo che il relatore ha accolto l'emendamento Francesco Saverio Biasco 112 limitatamente al punto numero 1, la parte restante viene ritirata dal presentatore.

Il relatore accoglie quindi l'emendamento 113, nel quale sono ricompresi gli emendamenti 114, 115 e 116.

Gli emendamenti 117 e 118 vengono ritirati in quanto già ricompresi nel parere.

La Commissione respinge l'emendamento Francesco Saverio Biasco 119. Infine il relatore recepisce gli emendamenti di identico contenuto 120 e 121.

Concluso l'esame degli emendamenti si passa quindi alle dichiarazioni di voto finali.

Il senatore Antonio D'ALÌ, dopo aver espresso apprezzamento per lo sforzo dei relatori e dopo aver fatto presente che è stata depositata una proposta di parere contrario, dichiara la propria contrarietà al provvedimento in esame, motivata principalmente dalla constatazione di un eccesso di delega sotto il profilo del mancato rispetto del principio di invarianza del gettito, che invece sarà sensibilmente incrementato.

Ritiene che il provvedimento rientri in una logica di penalizzazione sociale di una ristretta fascia di contribuenti, quali in particolare gli agricoltori, i lavoratori autonomi e in genere i ceti medi, con la conseguenza che tali categorie dovranno contribuire a pagare i servizi sociali dalla cui fruizione saranno esclusi.

Sottolinea inoltre un ulteriore profilo di incostituzionalità derivante dalla violazione del principio della capacità contributiva in quanto l'imposta potrà gravare su soggetti che non hanno percepito un

reddito positivo. Inoltre il parere non risolve il problema delle imprese multinazionali e non dà risposte soddisfacenti per il problema dell'agricoltura. Prevede effetti negativi sull'occupazione, un incremento del "lavoro nero" e dei comportamenti elusivi.

In conclusione esprime un giudizio negativo sul decreto, che costituisce un vero e proprio salto nel buio e ritiene che la proposta di parere del relatore sia troppo « appiattita » sulla posizione del Governo.

Il senatore Francesco Saverio BIASCO, nell'esprimere il voto contrario dei cristiano-democratici, rileva che con il provvedimento in esame si ha un ulteriore inasprimento fiscale. Sottolinea inoltre il recente giudizio formulato dagli esperti del fondo monetario internazionale, secondo i quali l'IRAP è destinata a creare situazioni assai complesse per le imprese con un incentivo alla loro delocalizzazione.

Il deputato Giovanni PACE rileva che l'inclusione nella base imponibile del costo del lavoro dipendente indurrà i datori di lavoro all'automazione dei cicli produttivi con conseguenti effetti negativi sui livelli di occupazione.

Sottolinea inoltre che la tassazione degli interessi passivi non consentirà la ricapitalizzazione delle imprese, in quanto tale obiettivo non è facilmente perseguibile dai soggetti deboli e dalle nuove iniziative di impresa. Particolarmente penalizzato risulterà inoltre il settore edilizio. Appare poi paradossale la tassazione degli interessi passivi dipendenti da insufficienze della macchina burocratica. Ritiene inoltre irrazionale e ingiustificata la misura dell'acconto fissata al 120 per cento. Dichiara pertanto il voto contrario alla proposta di parere del relatore.

Il senatore Renato ALBERTINI dichiara il voto favorevole sulla proposta di parere del relatore in quanto il provvedimento comporta una semplificazione del sistema tributario ed avvia una certa

autonomia impositiva regionale. Considera importante l'assicurazione fornita dal Governo che non risulteranno penalizzati i percettori di redditi fino a 60 milioni. Per quanto riguarda l'IRPEF ritiene peraltro che il relatore non abbia attentamente valutato l'emendamento da lui presentato, basato su un preciso accordo politico che escludeva inasprimenti dei redditi bassi e medio bassi.

Il senatore Gianfranco PASQUINI, sottolineata la proficuità del lavoro svolto, evidenzia la novità dell'imposta introdotta, che presenta caratteri di semplificazione anche sotto il profilo dell'accertamento, con una aliquota bassa tale da non incentivare l'evasione fiscale. Ritene che la tassazione degli interessi passivi possa avere risvolti negativi nei casi di avvio dell'attività di impresa e nelle situazioni di crisi: è quindi necessario incentivare i processi di ricapitalizzazione delle imprese stesse. A tal fine rileva peraltro che gli interessi passivi sono totalmente de-traibili ai fini della DIT.

Per quanto concerne l'IRPEF e la più ridotta progressività che la caratterizza, ritiene che sia necessario considerare congiuntamente gli effetti dell'IRAP e dell'IRPEF medesima. Dopo aver sottolineato che lo schema di decreto propone un apprezzabile modello di federalismo fiscale dichiara il voto favorevole della Sinistra democratica.

Il senatore Sergio ROSSI dichiara il voto contrario della Lega Nord manifestando la propria preoccupazione per il fatto che l'imposta sarà pagata principalmente dalle imprese padane.

Il deputato Alessandro REPETTO nel dichiarare il proprio voto favorevole, auspica che il parere sia attentamente vagliato dal Governo in sede di stesura definitiva del provvedimento.

Il presidente Salvatore BIASCO pone quindi in votazione la proposta di parere, che a seguito del dibattito, risulta riformulata nei seguenti termini:

«La Commissione parlamentare consultiva in materia di riforma fiscale, esaminato il decreto che dà attuazione alla delega prevista dall'articolo 3, commi da 143 a 149 e 151 legge 23 dicembre 1996 n. 662, istitutiva dell'IRAP, nell'esprimere

PARERE FAVOREVOLE

sullo schema di decreto, divide le sue considerazioni e osservazioni in tre parti, relative rispettivamente all'IRAP, all'IRPEF e alla Finanza Locale.

IRAP

Con l'IRAP viene introdotta la terza imposta per importanza del nostro ordinamento. È un'imposta sulla produzione, la cui logica è quella di gravare sui fattori produttivi interni per finanziare i servizi collettivi offerti alle unità produttive su base territoriale.

A) È un'imposta che afferisce alle regioni, le quali disporranno di un utile strumento a causa della sua ampia base imponibile, stabile e con bassa aliquota. Essa precostituisce la condizione di autonomia finanziaria delle regioni qualora il legislatore volesse in futuro procedere lungo la strada del federalismo fiscale o di importante decentramento delle competenze di spesa. A tal fine viene predisposto un complesso di strumenti fiscali che afferiscono ai vari ordini di governo e che configurano un quadro che, a regime, può portare ad un'ampia autonomia in materia di entrate. Strumento per federalismo non lo è ancora a motivo dei limiti che la delega impone di parità di risorse disponibili ai vari livelli di governo. Tuttavia le norme di vincolo alla disponibilità regionale, che sono ora molto stringenti, sono solo temporanee.

B) La riforma comporta, con la soppressione di molti tributi, semplificazioni per il contribuente e per l'Amministrazione Finanziaria. La presenza delle imposte soppresse ha determinato in Italia una giungla tributaria e un fisco fatto più

di eccezioni che di regole e a questo la riforma pone rimedio con coraggio. La Commissione si è trovata di fronte a un'innumerabile serie di richieste volte al riconoscimento di condizioni di favore pregresso e ha dovuto prendere atto in tal modo di quali e quanti fossero i particolarismi del nostro sistema fiscale. Pur nel riconoscimento della giustificazione di alcuni di essi, è emerso un sistema fiscale costruito finora su base contrattualistica e categoriale, non dissimilmente dalla base sulla quale è stato costruito il nostro sistema previdenziale e il sistema del *welfare*. Il merito del provvedimento, al di là dei suoi congegni specifici, è di porre l'imposizione su basi universalistiche, uniformando il trattamento fiscale dei contribuenti e oltrepassando i privilegi, gli assistenzialismi e le agevolazioni, spesso stratificate e ingiustificate. Questa è la ragione delle molte resistenze suscitate dall'IRAP. L'ampia base imponibile dell'imposta e la riduzione al minimo di eccezioni d'applicabilità e di casi particolari, riduce fortemente la capacità di eludere l'imposta stessa. Diventerà, tuttavia necessario che il Governo attrezzasse l'Amministrazione Finanziaria in modo da evitare che l'abbandono di imposte collaudate e l'introduzione di una nuova imposta possa generare, nella fase transitoria, problemi di cassa dovuti a temporanea perdita di gettito

C) La Commissione ha studiato a fondo gli effetti del provvedimento aiutata dalle numerose audizioni e dalle memorie ed analisi delle categorie economiche, che sono state tutte attentamente valutate. In particolare, sono stati approfonditi i casi anomali e marginali evidenziati dalle categorie, per verificare l'esistenza di situazioni critiche di natura sistematica che avrebbero richiesto interventi correttivi. Dallo studio dei bilanci e dei casi prospettati, è emerso che molte generalizzazioni che hanno guadagnato consenso tra le categorie interessate non sono corrispondenti alla realtà.

Ad esempio, si è potuto riscontrare che non è verificato dai dati che l'IRAP

penalizzerà i contribuenti che con il sistema attuale non pagano l'ILOR. Un esame attento degli effetti concreti, svolto anche con l'ausilio degli studi preparati da professionisti, commercianti ed artigiani, dimostra infatti che, indipendentemente dall'essere soggetto o meno al pagamento dell'ILOR, il contribuente subirà in media un minore impatto fiscale se si colloca nello scaglione fino a 60 milioni, si troverà in una situazione di sostanziale indifferenza fra i 60 ed i 120 milioni, e subirà un aggravio sopportabile al di sopra di questa cifra. Tuttavia, la Commissione ha ritenuto di dover prestare una adeguata attenzione alla variabilità degli effetti in ciascuna classe di reddito, a motivo delle consistenti variazioni di prelievo che subiscono alcuni contribuenti.

La Commissione ha posto anche a vaglio l'ipotesi di eventuali perdite ricadenti sulla piccola impresa. Ha rilevato non sussistere una perdita sistematica per tale categoria di contribuenti che, invece, nella più parte dei casi ottengono un aumento del reddito disponibile. Non si registra, inoltre, neanche un guadagno sistematico per le grandi imprese. Di nuovo, si presenta una certa variabilità con situazioni critiche individuali per le quali si può determinare un consistente aggravio d'imposta.

I salti d'imposta, tuttavia, non sono riconducibili o generalizzabili a settori economici e categorie d'impresa e, dove si verificano, riguardano prevalentemente situazioni che presentano un basso livello di tassazione in relazione al patrimonio.

Gli studi dimostrano, quindi, che in generale i calcoli del Ministero delle finanze sugli effetti della nuova imposta sono corretti e che pagheranno minori imposte quelle imprese che fino ad ora hanno contribuito in misura maggiore al gettito, mentre saranno chiamati ad un qualche maggiore esborso quelle che fino ad oggi hanno pagato relativamente di meno.

Un discorso a parte merita il settore agricolo, perché le analisi dimostrano che è debitore netto della nuova imposta, a motivo delle basse imposte pagate in

precedenza. Tuttavia, la particolarità del settore, il suo valore ambientale, e le recenti revisioni normative e contributive che rischiano di apportare aggiustamenti pesanti e troppo concentrati nel tempo, consigliano di invitare il Governo a prevedere per questi contribuenti un rafforzamento delle condizioni di salvaguardia.

D) La preoccupazione che con la riforma non si penalizzino in maniera eccessiva situazioni marginali, suggerisce di prevedere un tempo di adeguamento, attraverso la clausola di salvaguardia, più lungo di quello attualmente stabilito. Questa scelta apre, però, due diverse opzioni:

a) clausola di salvaguardia simmetrica per tutti i contribuenti, che eviti sia forti penalizzazioni che forti vantaggi. L'inconveniente di questa scelta consiste, principalmente, nella rilevante complicazione richiesta sia ai contribuenti che dovranno tenere una doppia contabilità, in contrasto con la recente riforma di semplificazione, sia all'amministrazione, che dovrà raddoppiare i controlli;

b) clausola di salvaguardia a garanzia del contribuente solo per evitare forti penalizzazioni, ma con il pericolo di una perdita di gettito, che dovrebbe essere compensata.

Considerando che la clausola di salvaguardia è estesa a tre anni e che la sua applicazione anche nei confronti dei contribuenti avvantaggiati richiede che tutti tengano una doppia contabilità, emerge che le due ipotesi non sono equivalenti, ma è preferibile la seconda. Durante i primi due anni in cui opera la clausola di salvaguardia, il Governo valuti attentamente se emergono delle situazioni per settori o categorie specifiche di contribuenti per i quali l'imposta determini un aggravio fiscale — per motivi strutturali non riconducibili a comportamenti elusivi — di tale intensità che, in assenza di salvaguardia, possa compromettere la normale gestione dell'attività economica.

E) La Commissione ha esaminato anche altre preoccupazioni manifestate circa

l'operare dell'IRAP. Essa ritiene che la nuova imposta non vada caricata di compiti che non può assolvere da sola, e ritiene che la sua introduzione sia l'occasione per mettere in funzione tutti quegli interventi collaterali capaci di produrre effetti settoriali. Ad esempio, il ristabilimento di condizioni differenziali di vantaggio per la tassazione d'impresa nelle aree meridionali, vanno ripristinate e rafforzate. Lo strumento fiscale principale per l'incentivo alla localizzazione risiede nella riduzione delle aliquote IRPEG-DIT e nella fiscalizzazione degli oneri sociali. Si invita il Governo ad usare questi strumenti in relazione a nuovi investimenti ed assunzioni, nonché a contrattare con la UE la possibilità di un loro uso anche per le attività e per l'occupazione già esistente e localizzata nelle aree ad obiettivo 1. Ancora, l'eventuale differenziale di indebitamento che le imprese minori devono contrarre per debolezza contrattuale nei termini di pagamento va corretta con l'impegno del Governo affinché sia varata in tempi brevi la legge sulla subfornitura. È necessario inoltre che il Governo promuova la regolamentazione dei pagamenti come avviene negli altri paesi europei tra le industrie di produzione agro-alimentare e la grande distribuzione. Inoltre il Governo deve considerare che con l'introduzione dell'IRAP si aggrava la situazione economica delle imprese che sono costrette all'indebitamento per fronteggiare i ritardi dei rimborsi di imposta da parte dell'amministrazione finanziaria ed i ritardi dei pagamenti delle fatture da parte delle pubbliche amministrazioni. Quindi si renderà sempre più necessario una sollecitudine maggiore in questo adempimento della amministrazione pubblica. Nel settore dello spettacolo l'aggravio introdotto dall'IRAP in relazione ai ritardi con cui vengono corrisposti i contributi statali (principale fonte di entrata del settore), dovrebbe essere compensato da un maggior contributo che al settore dello spettacolo è devoluto dallo Stato a motivo delle funzioni culturali svolte da tale istituzione.

F) La Commissione ha esaminato la legge istitutiva dell'IRAP anche in congiunzione con l'operare della DIT. Va tenuto presente che l'effetto di riduzione del carico fiscale sulle imprese prodotto dalla DIT, che può essere compensativo di eventuali aggravii di imposta generati dall'IRAP, è limitato a quei soggetti economici che ne hanno diritto e cioè i soggetti che, per legge, sono obbligati alla tenuta della contabilità ordinaria. La Commissione considera opportuno consentire a tutti i soggetti economici che intendano scegliere di tenere stabilmente la contabilità ordinaria di godere dei benefici della DIT.

G) La Commissione ha individuato una serie di modifiche giudicate di primaria importanza, ad esempio una clausola di salvaguardia di maggior durata, l'esclusione totale dalla base imponibile IRAP (BII) dei contratti di formazione lavoro e apprendistato, ed una maggiore tutela all'agricoltura. A fronte della riduzione di gettito provocata da queste misure, la Commissione propone l'allargamento della BII con l'inserimento della quota interessi dei canoni *leasing*, di spese per il personale e degli ammortamenti eccedenti la misura ordinaria (accelerati e anticipati).

Qualora l'effetto di queste ultime misure fosse insufficiente, provveda il Governo con interventi volti a mantenere inalterato il gettito. Si invita il Governo anche a valutare se in altri interventi normativi sia opportuno l'inserimento degli ammortamenti ordinari in tutto o in parte nella BII, con una contestuale riduzione delle aliquote. In questo caso il Governo valuti la necessità di modificare la struttura delle aliquote e detrazioni dell'IRPEF per tener conto della riduzione dell'aliquota IRAP. Tale misura ha il pregio di avere effetti perequativi tra settori, ma ha il difetto di disincantare gli investimenti contraddicendo così uno degli obiettivi della complessiva riforma fiscale.

OSSERVAZIONI

1) Per i motivi su esposti si considera opportuno che il Governo riveda la clau-

sola di salvaguardia secondo le linee seguenti:

a. che allunghi da uno a tre anni il periodo di validità della clausola di salvaguardia;

b. che definisca la soglia in relazione all'operare congiunto di due fattori predeterminati di incremento di prelievo riferiti dalla cifra assoluta e dall'incremento percentuale;

c. che si tenga conto del maggior imponibile IRPEF-IRPEG che deriva dalla indeducibilità dell'IRAP rispetto ai tributi abrogati;

d. che preveda una modificazione annuale della soglia in modo di arrivare a regime al quarto anno.

Il Governo valuti se le indicazioni a), b) e c) devono valere per aggravii d'imposta tanto quanto per sgravi d'imposta.

2) Per quanto riguarda l'agricoltura, a motivo delle considerazioni già esposte in apertura, si invita il Governo a considerare l'opportunità di rideterminare le aliquote nei tre anni, riducendo l'aliquota iniziale al 2,5% valuti inoltre se è inseribile anche il settore della piccola pesca. La perdita di gettito può in parte essere compensata dall'aumento della BII in agricoltura che deriverà dall'estensione del numero di aziende in contabilità IVA. La parte di gettito mancante residuo può essere coperta da una parallela e opposta rideterminazione delle aliquote relative a banche ed assicurazioni, che, tenuto conto della diversa BII dei due settori, può limitarsi a un ritocco molto marginale. Il tempo previsto di aggiustamento sembra congruo a consentire che nel frattempo siano varate politiche di stimolo settoriale.

3) In merito alla determinazione della base imponibile la Commissione formula le seguenti osservazioni:

a) valuti il Governo se oltre all'INAIL sia possibile escludere dalla BII i contributi pagati all'IPSEMA (le ex casse ma-

rittime) che svolge per i marittimi le stesse funzioni dell'INAIL;

b) la Commissione invita il Governo a esprimere chiarimenti se le voci, vestiario, mensa aziendale, regali per festività, corsi di formazione, colonie ecc., rientrino nella base imponibile;

c) la Commissione ritiene che l'esclusione degli interessi sulla locazione finanziaria configuri un sistema di non neutralità riguardo ai finanziamenti aziendali. Si invita pertanto il Governo ad inserire anche tali interessi nella base imponibile. La difficoltà tecnica di scorporare la parte interessi da quella capitale suggerisce di calcolare la prima su base forfettaria, prendendo a riferimento il prime rate, eventualmente aumentato;

d) la Commissione ritiene che gli ammortamenti eccedenti la quota ordinaria rientrino nella base imponibile;

e) il Governo dovrebbe chiarire l'incertezza interpretativa ai fini della determinazione della base imponibile dell'art 2425 codice civile e della IV direttiva CEE sul significato di oneri e proventi "straordinari";

f) per quel che riguarda la localizzazione su più regioni, il periodo minimo di permanenza su una regione dei dipendenti previsto in tre mesi è forse troppo breve per la contabilità delle PMI, e, sicuramente lo è per i circhi viaggianti. In tali casi l'IRAP dovrebbe essere pagata dove la società ha la sede legale;

g) il lavoratore dipendente che svolge un'attività di telelavoro dovrebbe essere attribuito alla regione ove ha sede il datore di lavoro;

h) le prestazioni di lavoro autonomo occasionale dovrebbero essere assimilate al rapporto di lavoro coordinato e continuativo.

4) Le modifiche richieste circa l'estensione della base imponibile agli interessi sulla locazione finanziaria e agli ammortamenti eccedenti la quota ordinaria ri-

schiano di ricadere con particolare intensità sul settore dell'autotrasporto. Il Governo è invitato a stabilire opportuni provvedimenti attenuativi.

5) Valuti il Governo gli effetti dell'introduzione dell'IRAP per le imprese che determinano il salario e contributi su base convenzionale (tra le quali quelle previste dal decreto del Presidente della Repubblica 602/70, le cooperative sociali di tipo B ed il settore della piccola pesca) prendendo in considerazione eventuali provvedimenti attenuativi o di salvaguardia. In particolare nelle cooperative di tipo B salari e stipendi corrisposti a persone svantaggiate ai sensi della legge n. 381/1981 non costituiscano BII.

6) Si suggerisce al Governo di specificare che la dichiarazione dell'IRAP venga presentata in un unico modello insieme alla dichiarazione IRPEF - IRPEG e IVA e che sia consentito, come affermato nel decreto legislativo sulle semplificazioni, la compensazione tra debiti e crediti derivanti dalle suddette imposte.

7) Il Governo valuti positivamente la richiesta di estendere al 100% dei contratti di apprendistato e di formazione lavoro l'esenzione IRAP, in quanto questa esenzione sarebbe in sintonia con la politica dell'occupazione giovanile.

8) Per quanto riguarda le assicurazioni, qualora l'investimento avvenga in immobili il Governo valuti la possibilità che, così come entrano nella BII i proventi di tali immobili, così vengano messi a deduzione le componenti negative degli investimenti in terreni e fabbricati, come le spese di manutenzione.

9) Si invita il Governo ad esplicitare se per le banche il concetto di deposito sulla base del quale viene attribuita l'IRAP alle regioni competenti vada assunto in senso ampio, cioè comprensivo tanto dei depositi in denaro che di quello in titoli.

10) Inoltre per "gli altri enti e società finanziari" previsti dall'articolo 6 (ad

esempio società di locazione finanziaria) il criterio di localizzazione non potendo essere in base ai depositi, deve essere in base agli impieghi.

11) Per ciò che riguarda le cooperative edilizie sembra indubbio alla Commissione che esse non svolgono una attività organizzata alla produzione, ma, piuttosto, rientrano nella fattispecie del consumatore collettivo. Valuti quindi il Governo la possibilità che, ai fini IRAP, queste imprese siano assimilate agli enti non commerciali.

12) Si invita il Governo a dedurre dalla BII gli utili portati a riserva indivisibile delle cooperative, escluse quelle di consumo e quelle di credito, per il periodo transitorio di tre anni.

13) Si invita il Governo ad raccordare la normativa prevista con il presente schema di decreto legislativo con il decreto legislativo che istituisce le Onlus e fare esplicito riferimento alle stesse.

14) Valuti il Governo se tutti i soggetti pubblici che per legge non abbiano l'obbligo di tenere il bilancio secondo il codice civile debbano riclassificare i loro bilanci a fini IRAP.

15) Si ritiene opportuno che il Governo vari una norma che consenta la rivalutazione dei limiti di deducibilità di spese pluriennali concesse ai professionisti nel singolo periodo d'imposta determinando una sorta di sterilizzazione degli effetti dell'inflazione degli ultimi anni.

16) Si invita il Governo ad accelerare i tempi di modifica dei trattati internazionali per consentire il credito di imposta anche per le business tax, così come avviene oggi tra l'Italia e la Germania per il credito di imposta sulla Gewerbesteuer. Nel frattempo valuti il governo la possibilità di consentire alle imprese in questione di incorporare la quota di IRAP gravante sugli utili ed evidenziarla nella dichiarazione come imposta sul reddito,

che formerebbe quindi oggetto di credito di imposta ai fini dei trattati contro la doppia imposizione.

17) Per quanto riguarda l'acconto da versare per l'anno d'imposta 1998 si invita il Governo a precisare se, analogamente a ciò che avvenne per gli acconti IRPEF, non è soggetto a sanzioni il contribuente che versa l'acconto sulla base dell'imposta effettiva che stimi correttamente di dover pagare e contemporaneamente, per non avere perdite di gettito, venga aumentato il primo acconto IRPEF ad una percentuale superiore all'attuale 40 per cento. Si invita inoltre il Governo a precisare che il contribuente può recuperare l'eventuale credito di imposta nella dichiarazione dell'anno successivo o richiedendo il rimborso. Valuti il Governo se in alternativa al metodo suddetto non possa essere previsto che gli acconti per il primo periodo di imposta, di cui al comma 1 dell'articolo 31 dello schema di decreto, vengano commisurati all'entità dei versamenti effettuati ai fini degli acconti di imposta dell'ILOR e del contributo SSN; tali acconti dovranno essere conguagliati con l'IRAP dovuta a saldo.

Il Governo valuti alternativamente se prevedere in luogo dell'acconto al 120 per cento da versare in due rate di pari importo il versamento in via transitoria per il 1998 degli acconti per i tributi che vanno soppressi, che andrebbero scomputati dall'IRAP nella dichiarazione 1999 per il 1998.

18) È opportuno, compatibilmente a vincoli giuridici, prevedere per gli Enti pubblici la facoltà di rivalsa sui compensi dei collaboratori coordinati e continuativi dell'IRAP pagata in relazione agli stessi.

19) Poiché l'addizionale comunale e provinciale differenzerebbe le aliquote IRAP tra comuni di una stessa regione, con notevoli complicazioni nelle dichiarazioni dei contribuenti, si suggerisce al Governo di non esercitare la delega sull'addizionale comunale e provinciale IRAP. Si suggerisce ulteriormente di pre-

vedere maggiori trasferimenti ai comuni ed alle province sotto forma di quota parte delle aliquote IRPEF, in connessione con il trasferimento dei maggiori compiti che a tali enti derivano dall'operare della legge n. 59/1997 e delle nuove funzioni dettate dalle modifiche costituzionali in corso.

20) Lo schema di decreto legislativo prevede che dal 2000 le regioni possano disciplinare le procedure applicative dell'IRAP e l'espletamento delle attività di liquidazione, accertamento e riscossione. Affinchè le regioni giungano preparate a tale appuntamento si invita il Governo ad iniziare fin da subito un processo di sinergia e dialogo con le regioni medesime ed a destinare ad esse una quota della capacità operativa per la riscossione, nonché a concordare i piani di verifica per l'accertamento.

21) Suggerimenti ulteriori.

1. Circa l'articolo 5 definire la BII per i contribuenti con contabilità semplificata in modo che non sia loro svantaggiosa rispetto ai contribuenti con contabilità ordinaria.

2. Circa l'articolo 8 è opportuno chiarire che il "dipendente" è un termine usato, in quel contesto, in senso lato e che include i soggetti legati da rapporto di collaborazione continuata e continuativa.

3. All'articolo 24 dopo il comma 2 andrebbe aggiunto il seguente: "3. I principi risultanti dall'articolo 3, commi 143, 144, 148 e 149, della legge n. 662 del 1996 ed al presente decreto si applicano alla regione siciliana, che provvede con legge alla istituzione e alla disciplina dell'IRAP di cui agli articoli da 1 a 43 dello stesso decreto, nell'esercizio della competenza legislativa ad essa spettante in materia."

4. Circa l'articolo 24, comma 7, è parere della Commissione che vada inserita la congiunzione "e" tra le parole "formale" e "di violazioni".

5. Valuti il Governo se, in sostituzione dell'articolo 34, al fine di coordinare

questo decreto con quello nelle sanzioni, non sia opportuno inserire il seguente:

ART. 34.

(Ritardato o omesso versamento dell'imposta).

In caso di omesso versamento, alle prescritte scadenze, dell'imposta, in acconto o a saldo, ovvero in caso di versamento in misura inferiore al dovuto, si applica la sanzione amministrativa pari al trenta per cento dell'imposta non versata. Identica sanzione si applica nei casi di liquidazione della maggiore imposta ai sensi degli articoli 36-bis e 36-ter del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 600, come sostituiti dall'articolo 13, comma 1, del decreto legislativo 9 luglio 1997, n. 241.

22) La Commissione ha individuato, come illustrato nel punto E) delle considerazioni iniziali, delle linee di azione che non riguardano strettamente l'operare specifico dell'imposta ma che sono necessarie e urgenti a motivo dell'introduzione dell'imposta stessa soprattutto riguardo a: incentivi alla localizzazione meridionale delle imprese; definizione della normativa sulla subfornitura; sollecitudine di pagamenti e rimborsi della Pubblica Amministrazione.

IRPEF

La Commissione ritiene corretto che la revisione degli scaglioni, delle aliquote e delle detrazioni dell'imposta sul reddito delle persone fisiche, sia stata realizzata anche tenendo conto dell'aggravio dell'IRAP sui lavoratori autonomi, e tutelando i redditi da lavoro dipendente e da pensione medio bassi che, pure, beneficiano della abrogazione dei contributi sanitari a loro carico. Per quanto concerne la valutazione dell'operare congiunto degli effetti della riforma dell'IRPEF e dell'IRAP sui lavoratori autonomi, si rimanda alle valutazioni già espresse in sede di parere IRAP.

La Commissione ritiene che l'aumento delle detrazioni per le famiglie con maggiori carichi familiari vada nella direzione giusta, pure nei limiti delle risorse finanziarie disponibili. Queste sono sostanzialmente date da una redistribuzione interna alla tassazione individuale che non poteva essere spinta oltre certi limiti. La Commissione avrebbe positivamente valutato che all'interno della riforma dell'IRPEF si fosse previsto nella delega l'utilizzo delle risorse finanziarie disponibili per il complesso degli assegni familiari, in modo da dar luogo ad una revisione non frammentaria della tassazione familiare.

La Commissione ritiene che la prospettiva lontana, ma da tener sempre presente come direzione di marcia, debba prevedere come punto di arrivo l'applicazione di scale di equivalenza statistica per riportare i redditi nominali alle effettive capacità di spesa individuale, in relazione ai carichi familiari e alla appartenenza alla famiglia di persone svantaggiate.

OSSERVAZIONI

1) La Commissione ritiene che l'aggiustamento della penalizzazione per i lavoratori dipendenti e pensionati monoredito previsto dall'articolo 48, 4° comma dello schema di decreto, attraverso gli assegni familiari, fosse la più corretta. Tuttavia prende atto che l'articolo 3 della legge finanziaria esclude questa possibilità e permane quindi questa penalizzazione che, a rigore, dovrebbe intendersi come voluta dal Parlamento. Il Governo comunque si adoperi per eliminare questa penalizzazione. Sarebbe di gran lunga preferibile che la soluzione sia trovata mantenendo le detrazioni per i familiari a carico previste dallo schema di decreto, trovando nella legge finanziaria ulteriori fondi per incrementare gli assegni familiari, secondo le modalità previste dall'articolo 48, 4° comma dello schema di decreto.

2) È opportuno che il Governo riconsideri la situazione delle famiglie monoparentali con figli a carico;

3) Valuti il Governo se non sia possibile assimilare, ai fini delle detrazioni al reddito di lavoro dipendente, l'assegno alimentare corrisposto come unico reddito al di sotto di un determinato ammontare; si invita in ogni caso il Governo ad evitare che non si produca un aggravio di imposta per coloro con basso reddito che vedono aumentare il carico impositivo in relazione all'innalzamento dell'aliquota sul primo scaglione di imposta senza fruire di detrazioni compensative per lavoro autonomo o per lavoro dipendente.

4) Si attira l'attenzione sulle ripercussioni che si generano nella tassazione del trattamento di fine rapporto (T.F.R.). In questo caso l'aumento delle aliquote IRPEF, mantenendo inalterato l'ammontare delle detrazioni, comporta necessariamente un aggravio di tassazione rispetto a quella attuale. Si rende quindi opportuna una correzione dell'aggravio eventualmente attraverso le detrazioni oggi in vigore.

5) La fascia di redditi medio-alta, compresa tra i centoventi ed i duecento milioni, risulta penalizzata dalla riforma. Valuti il Governo l'opportunità di un intervento correttivo.

6) Per fronteggiare le conseguenze delle eventuali correzioni esposte precedentemente si suggerisce, come copertura parziale, di valutare la possibilità di aumentare l'aliquota più alta.

FINANZA LOCALE

L'istituzione dell'IRAP e la riforma dei tributi degli enti locali che l'accompagna rappresentano un passo avanti notevole sulla via del decentramento e dell'autonomia finanziaria e fiscale delle regioni, delle province e degli enti locali. Da questo punto di osservazione il giudizio non può quindi che essere positivo.

In particolare per le regioni l'avvio del processo di responsabilizzazione delle entrate è considerevole. Le regioni nate agli inizi degli anni 70 con una condizione finanziaria interessante (soprattutto per

quegli anni) e destinata, sulla base degli impegni presi, ad evoluzioni ancora più positive (basta pensare all'impegno di assegnare alle regioni l'ILOR), hanno poi conosciuto una fase di svuotamento della loro responsabilità, tanto è che sono diventate pure "agenzie di spesa" dello Stato centrale. Certamente anche questo elemento è alla base della "prova non buona" fornita in generale dalle regioni. Non si possono considerare come elementi di vero decentramento delle responsabilità delle entrate le sparse e modeste addizionali (anche difficilmente praticabili) concessa negli anni '90: addizionali sulla benzina, sul gas metano, sul bollo auto, etc.

Il primo segnale di un certo rilievo si realizza con la legge finanziaria 1996, quando ad un primo trasferimento di funzioni dallo Stato si accompagna l'assegnazione di una parte del gettito dell'accise della benzina. Siamo di fronte tuttavia ad una compartecipazione ad un gettito erariale con conseguente, e di eguale importo, riduzione dei trasferimenti. Non è comunque un riconoscimento di autonomia fiscale e neppure è aggiuntivo.

Ora con la istituzione dell'IRAP e con la riforma più generale dei tributi regionali e locali il segno è ben diverso e non può che essere apprezzato.

Le regioni diventano titolari dell'IRAP, acquistano la titolarità del bollo auto riformulato secondo le indicazioni contenute del provvedimento collegato alla proposta di legge finanziaria per il 1998, dispongono di una addizionale IRPEF pari allo 0,5% (obbligatoria e sostitutiva della parte erariale) e dall'anno 2000 si potranno avvalere in maniera facoltativa di una addizionale IRAP pari a 12.000 miliardi e di una ulteriore addizionale IRPEF dello 0,5%, pari a 4000 miliardi. Questi dati significano uno spazio di entrata aggiuntiva sino a 16-17.000 miliardi. Inoltre acquisiscono spazio di manovra sulle loro entrate in rapporto anche alle funzioni eventualmente assegnate alle città metropolitane, alle Province e ai Comuni.

Un sostanziale e positivo adeguamento avviene anche nella condizione finanziaria e fiscale delle Province: diventano titolari della imposta di iscrizione, trascrizione, annotazione dei veicoli nel pubblico registro automobilistico; viene riconosciuto alle stesse il gettito della tassa di assicurazione sugli autoveicoli con una facoltà di aumento sino al 20%; acquistano una compartecipazione in IRAP trasformabile in addizionale dal 2000. Si tratta di un sostanziale ed efficace balzo in avanti.

Il provvedimento è positivo anche per i Comuni: le imposte locali in materia di occupazione permanente e temporanea di suolo, di pubbliche affissioni e di pubblicità, si trasformano in canone, con guadagno di autonomia gestionale e tariffaria; si acquisiscono il gettito dell'imposta ipotecaria, catastale e di registro avviandosi in tal ruolo un processo di accorpamento del prelievo sugli immobili; si aboliscono le tasse di concessione comunale e l'ICIAP e a compensazione si compartecipa all'IRAP con possibilità di trasformare tale compartecipazione in addizionale, con spazio di prelievo facoltativo e aggiuntivo. Quindi anche per i Comuni si migliora, ma in modo ancora insufficiente, considerando anche che l'ICI (imposta fondamentale del prelievo locale) è una imposta non dinamica e si basa su un sistema di valori e di rendite catastali precario, confuso, disomogeneo, la cui riorganizzazione richiede tempi e provvedimenti radicali in materia di riforma e decentramento del catasto e del demanio. L'esigenza di una "terza gamba" per la autonomia fiscale e finanziaria dei Comuni d'altra parte è da tempo sollecitata e richiesta dalle associazioni delle autonomie locali.

C'è una esigenza di andare oltre lo stesso risultato di questo provvedimento e ridefinendone anche il disegno altrimenti si corre il rischio che il procedere sulla base di spinte reali e disaggregate produca distorsioni nel sistema a danno dei principi di responsabilità e di costi - benefici, nonché dei rapporti tra cittadino e istituzioni.

Nella relazione erano stati indicati alcuni ulteriori passaggi, quali: la compartecipazione delle Regioni all'IVA, la compartecipazione dinamica dei canoni all'IRPEF sia come strumento di copertura dei costi delle funzioni da trasferire in attuazione dei provvedimenti derivanti dalla legge n. 59/1997 (c.d. Bassanini), sia come guadagno di autonomia fiscale aggiuntiva. Si è sottolineato inoltre l'esigenza di prevedere che all'interno di questo processo i Comuni potessero rinunciare alla compartecipazione all'addizionale IRAP. Infine si era evidenziato un eccesso di delega nella potestà assegnata alle regioni concernente l'attribuzione di quote di compartecipazioni tributaria di pertinenza locale alle città metropolitane. È un limite di spazio per il fatto che non si riconosce la possibilità di trasferire funzioni e compartecipazione anche ai Comuni.

Si annota con soddisfazione, sperando che il dibattito su questo provvedimento abbia favorevolmente influito, che il Senato, nell'approvare il collegato alla finanziaria per il 1998, ha raccolto queste indicazioni, cambiando la stessa norma delega di riferimento di questo decreto legislativo.

In particolare il Senato ha:

a) istituito un'addizionale comunale IRPEF, in parte costitutiva di quote erariali e a copertura delle funzioni da trasferire, e in parte aggiuntiva (dal 2000) in riconoscimento di un nuovo spazio di prelievo autonomo e facoltativo. Inoltre ha soppresso l'addizionale comunale all'IRAP;

b) modificato la parte della delega riferita alla possibilità delle regioni di trasferire alle città metropolitane e agli enti locali funzioni accompagnate da compartecipazioni alle entrate regionali, correggendo gli eccessi di delega e inserendo anche i Comuni.

Nel predisporre il parere sulla presente parte dello schema di decreto si è cercato:

a) di rispettare al massimo il principio di coerenza con la delega di riferimento, richiamando anche

correzioni ai moderati e parziali eccessi;

b) di semplificare l'attuazione e la gestione di tributi e tariffe;

c) di ridurre al minimo le procedure burocratiche, nella logica che le leggi statali danno indicazioni la cui gestione è poi lasciata alla più ampia autonomia regolamentare locale, e che non è vietato quanto non previsto dalla legge o dai regolamenti (prassi dura a morire);

d) di rendere più agibile e meno rigido il ricorso al regolamento, di contenere all'essenziale le relative indicazioni di contenuto, cercando in questo modo di elevare al massimo l'autonomia decisionale e gestionale degli enti locali;

e) di favorire la compartecipazione di regioni, province e comuni alla costruzione di questa nuova fase, salvaguardando nel contempo le rispettive competenze previste dalla Costituzione (Regioni a statuto speciale);

f) di rendere più snelli, certi e rispettosi delle rispettive competenze, i rapporti di decisione e di partecipazione fra Regioni, Province e Comuni;

g) di abbattere giri viziosi, propri di vecchi impostazioni di ragionerie contabili, nella riallocazione delle risorse fra i diversi soggetti dello Stato;

h) di rendere più semplici gli impegni richiesti ai cittadini e più certo il rapporto costo-beneficio;

i) di allargare al massimo l'attuazione della concorrenza e della pari condizione tra i soggetti privati che possono partecipare alla gestione dei tributi e delle tariffe.

Infine nel parere si è tenuto ampiamente conto delle osservazioni emerse dal dibattito, e in particolare da parte delle opposizioni. Sono state formulate cinque osservazioni di merito e tutte sono state accolte nella proposta di parere, non per generosità ma in quanto condivise, utili e corrispondenti ai criteri sopra richiamati. Allo stesso modo si è ampiamente attinto

alle osservazioni emerse dalla vasta e intensa consultazione. Anche in tal caso ci si è avvalsi come elemento di valutazione dei criteri sopra richiamati, con l'aggiunta del criterio di evitare perdite di gettito. Su questo ultimo terreno in particolare per la parte pubblica si è esaltato l'autonomia gestionale e per la parte privata la libera concorrenza e la parità di condizione.

La proposta di parere al titolo III del decreto legislativo in esame, con riferimenti al titolo I per le parti collegate e di competenza delle regioni e degli enti locali territoriali, si propone quattro obiettivi fondamentali:

1) semplificare, rendere agibili e di attuazione tempestiva le procedure di costituzione, sostituzione, gestione e modifica dei tributi, delle partecipazioni e addizionali regionali e locali;

2) aumentare gli spazi di decisione autonoma delle regioni e degli enti locali territoriali;

3) semplificare i rapporti fra lo Stato le regioni e gli enti locali nella redistribuzione delle risorse mantenendo per tutti i soggetti il vincolo della pari e totale compensazione;

4) facilitare e rendere più semplici gli adempimenti del contribuente. Nel perseguire questi obiettivi si è cercato di rispettare i contenuti della legge delega che rappresentano, in questa occasione, un vincolo insormontabile.

Nel parere sono anche richiamate esigenze che possono essere affrontate solo con altro provvedimento di legge.

1. Il problema del finanziamento della sanità richiede che a regime venga definito: a. un criterio che stabilisca lo zoccolo di finanziamento statale *pro capite*; b. la quota di finanziamento regionale *pro capite* (che può essere diversa da regione a regione); c. l'eliminazione del disavanzo.

2. L'autonomia fiscale dovrebbe lasciare ad ogni regione la libertà di spendere a suo piacimento tutte le risorse a

sua disposizione (tributi propri, partecipazione e addizionali). La perequazione interregionale dovrebbe riguardare il complesso dei proventi che le regioni ottengono.

Riguardo alla perequazione va chiarito che con l'introduzione della norma in discussione esisteranno due meccanismi perequativi relativi a due tributi passati: il FSN perequerà le diversità di gettito tra regioni che il 90% dell'IRAP netto più l'addizionale IRPEF determinerà rispetto ai contributi degli assistiti (che sono stati soppressi); il Fondo perequativo orizzontale perequerà le diversità di gettito tra le regioni che il 10% dell'IRAP netto determinerà rispetto al vecchio Fondo perequativo, che a sua volta era stato istituito per perequare il gettito dell'accise sulla benzina rispetto a trasferimenti statali alle regioni. È evidente che questo è un meccanismo faraginoso e che tra l'altro esclude la perequazione relativa all'altra importante fonte di gettito regionale, le tasse automobilistiche.

Con questo decreto legislativo si compie un passo in avanti sul terreno dell'autonomia finanziaria e fiscale delle regioni (avvio considerevole) e degli enti locali (ulteriore evoluzione). Il cammino resta da completare e su questa esigenza si richiama l'attenzione e l'impegno del Governo e del Parlamento.

OSSERVAZIONI

ARTICOLO 10

COMMA 2: si suggerisce l'abrogazione per la parte relativa ai soggetti pubblici e alle loro forme pubbliche di gestione.

ARTICOLO 16

Al comma 2 sarà necessario intervenire nuovamente in futuro su questa materia, prevedendo il riallineamento all'aliquota di base fissata per il settore privato e mettendo a punto le modalità con cui

attuare la redistribuzione dei flussi finanziari tra lo Stato e le altre amministrazioni pubbliche e le regioni.

Alla fine del comma 3 aggiungere le parole: "e per zone territoriali"

ARTICOLI 17-18

Sono previste agevolazioni di carattere territoriale, per categorie di soggetti e per nuove iniziative produttive ubicate in alcune parti del territorio nazionale.

Essendo l'IRAP una imposta regionale si suggerisce di prendere in esame la possibilità che siano le regioni, almeno a regime, a decidere le misure di agevolazione o di eventuale penalizzazione fiscale.

Comunque pare necessario che almeno dal 2000 per mantenere, anche modificandole, le agevolazioni vi sia una intesa Stato-regioni interessate, nel rispetto delle direttive e degli accordi comunitari.

ARTICOLO 23

COMMA 1 - Sostituirlo con il seguente, identico al contenuto della delega:

"Ai fini di consentire alle regioni e agli enti locali di disporre delle informazioni e dei dati per pianificare e gestire la propria autonomia finanziaria, è istituito un sistema di comunicazione fra amministrazioni centrali, regioni ed enti locali, secondo i seguenti principi:

a) assicurazione alle regioni, province e comuni del flusso delle informazioni contenute nelle banche dati utili al raggiungimento dei fini sopra citati;

b) definizione delle caratteristiche delle banche dati di cui alla lettera a), delle modalità di comunicazione e delle linee guida per l'operatività del sistema."

COMMA 3 - sostituirlo con il seguente:

"3. Le modalità di attuazione di quanto previsto dai commi precedenti e del collegamento degli uffici regionali con il sistema informativo dell'anagrafe tributaria e di utilizzazione dei relativi servizi anche ai fini dello scambio di informa-

zioni di interesse fiscale, sono stabilite con decreto del Ministero delle Finanze, sentite le conferenze Stato-Regioni e Stato-Città."

ARTICOLO 24

COMMA 7: Dopo le parole "del Ministero delle Finanze" aggiungere le parole "sentita la conferenza Stato-regioni".

ARTICOLO 27

COMMA 2: aggiungere le seguenti parole:

"La quota percentuale del gettito IRAP spettante ai comuni è definita dal rapporto tra il gettito IRAP 1998 e l'ammontare del gettito 1997 dei tributi comunali soppressi: fino alla decorrenza dei termini di prescrizione, la percentuale viene modificata in relazione all'aumento del gettito dei tributi soppressi relativo all'accertamento di evasione ed elusione".

COMMA 3: va sostituito con il seguente:

"3. Lo Stato riduce i trasferimenti versati alle province di un importo corrispondente alla quota spettante allo Stato di cui al comma 1., per le finalità di cui all'articolo 1.bis del decreto-legge 25 novembre 1996, n. 599, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 gennaio 1997, n. 5".

COMMA 4 : dopo le parole "possono attribuire", aggiungere le parole "ai comuni e".

ARTICOLO 27

Si deve integrare il contenuto dell'articolo con una norma che riconosca espressamente la potestà normativa primaria attribuita alle regioni ad autonomia speciale in materia di ordinamento degli enti locali e finanza locale dai rispettivi statuti e dalle norme di attuazione.

ARTICOLO 28

COMMA 1: dopo le parole: "con legge regionale", inserire le parole: "da adottarsi entro il 31 luglio 1999".

Al COMMA 2: sopprimere le parole: "da pubblicare sulla Gazzetta Ufficiale". Si raccomanda inoltre quanto segue: le parole "una volta e mezza l'aliquota minima stabilita dalla predetta legge regionale" andrebbero intese come aggiuntive all'aliquota di base. Altrimenti non conviene prevedere l'addizionale.

Dopo il COMMA 4 aggiungere il seguente:

"4-bis all'articolo 84, comma 1, del D.lgs 25 febbraio 1975, n. 77, come modificato dall'articolo 23 del D.lgs 11 giugno 1996, n. 336, le parole: "dell'imposta comunale per l'esercizio di imprese, arti e professioni" sono sostituite dalle seguenti: "dell'imposta regionale sulle attività produttive".

ARTICOLO 28

Aggiungere il seguente COMMA 2-bis: 2-bis

"In caso di inadempienza della Regione, permane l'obbligo della Regione previsto dal comma 1 dell'articolo 27, e Comuni e Province possono maggiorare tale importo sino ad una volta e mezzo.

Inoltre si propone la soppressione di tutti gli obblighi di pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale, anche per ragioni di costo per gli Enti.

In via subordinata si può:

a) prevedere una unica norma che disponga la pubblicazione in Gazzetta Ufficiale delle sole aliquote IRAP, aliquote delle addizionali comunali e provinciali IRAP, aliquote ICI e l'aliquota dell'addizionale regionale IRPEF;

b) avere una unica pubblicazione;

c) stabilire una data fissa di pubblicazione.

ARTICOLO 29

Sopprimere alla fine del COMMA 1 le parole:

"provinciali e comunali in rapporto alle funzioni attribuite" e aggiungere il seguente COMMA 2:

"2. Con provvedimenti regionali o nazionali di istituzione, anche graduale, delle città metropolitane, le Regioni possono assegnare alle stesse quote del gettito di tributi provinciali e comunali in rapporto alle funzioni attribuite, nel rispetto della coerenza fra funzioni trasferite e loro costo di gestione e dello scambio funzioni-risorse per ciascun livello di governo comunale o provinciale".

ARTICOLO 30

Aggiungere alla fine del COMMA 3 le seguenti parole:

"Le regioni, a regime, possono decidere aggiornamenti periodici degli importi stessi".

COMMA 5: dopo le parole "e della programmazione economica" inserire le parole: "sentita la conferenza Stato-regioni".

ARTICOLI 32-33-34-35

In questi articoli si dettano disposizioni in materia di violazioni alle norme IRAP. In taluni casi si prevede espressamente l'entità delle sanzioni amministrative. In altri casi si fanno rinvii alle disposizioni contenute nel decreto del Presidente della Repubblica n. 600 del 1973 (relativo alle imposte dirette).

Si chiede che, per chiarezza e semplificazione, in materia di violazione alle norme sull'IRAP e relative sanzioni si debba fare rinvio alle norme contenute nel decreto del Presidente della Repubblica n. 600 del 1973, ottemperando alla lettera n), n. 3, comma 144, dell'articolo 3 della legge 662 che dispone: "il coordinamento delle disposizioni da emanare in materia di sanzioni con quelle previste per le imposte erariali sui redditi".

ARTICOLO 42

All'articolo 42, dopo il comma 6, aggiungere il seguente : " 6-bis) Alle regioni che nell'anno 1998, in base a conteggi bimestrali presentano un saldo negativo delle risorse proprie come determinate ai commi 2 e 3 vengono erogati acconti del fondo perequativo con modalità fissate con decreto del Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, di concerto con il Ministro delle finanze, d'intesa con la Conferenza Stato-regioni. Entro il mese di febbraio 1999 si provvede ai relativi conguagli."

ARTICOLO 50

a) Suscita perplessità il tenore letterale del comma 5, che lascia presumere che il versamento dell'addizionale, se eseguito dal sostituto (d'imposta o di dichiarazione?) vada effettuato alla regione in cui ha sede il sostituto medesimo. Tale previsione è del resto in contrasto con il comma 2 del medesimo articolo (aliquota fissata dalla regione ove ha la residenza il contribuente).

b) Si rileva inoltre che fissare al 31 dicembre dell'anno in cui si riferisce l'addizionale, il requisito della residenza del contribuente crea ai sostituti d'imposta difficoltà pressoché insormontabili, giacché i medesimi operano le ritenute relative ai conguagli in data antecedente al 31 dicembre, e pertanto non possono verificare con esattezza tale requisito. Si suggerisce pertanto di anticipare tale termine.

c) Al comma 6 alle regioni è riconosciuta la partecipazione alle attività di liquidazione e accertamento dell'addizionale ed è fatto obbligo di provvedere agli eventuali rimborsi. Tuttavia, non sono indicate le modalità di partecipazione delle regioni a tali attività né è regolata la materia dei rimborsi, che rischiano di non poter essere attivati, così come già avvenuto per i soppressi contributi al servizio sanitario nazionale.

ARTICOLO 51

COMMA 3 - sostituirlo con il seguente: "3. I tributi aboliti di cui ai commi 1 e 2, limitatamente alla lettera a) continuano ad applicarsi in relazione ai presupposti di imposizione verificatisi anteriormente alla data ivi indicata; mentre quelli riferiti alle lettere b) e c) continuano ad applicarsi alle formalità, le quali continuano ad essere assoggettate esclusivamente alle precedenti disposizioni, che, in relazione ai presupposti di imposizioni verificatisi, secondo le disposizioni vigenti, alla data della quale ha effetto la loro abolizione, vengano richieste nei termini prescritti. Non si fa luogo a eventuali rimborsi per quelle formalità di trascrizione, iscrizione ed annotazione respinte dagli uffici del Pubblico registro Automobilistico e, in caso di ripresentazione, le stesse sono eseguite senza essere assoggettata alla nuova imposta sempreché siano state correttamente corrisposte le imposte sopresse.

COMMA 3: Aggiungere alla fine le seguenti parole:

"con facoltà di attribuire il potere di accertamento e riscossione al concessionario di cui all'articolo 52 del decreto legislativo 15 novembre 1993 n. 507, ove il servizio sia stato a questo affidato".

ARTICOLO 52

Alla fine del COMMA 1, aggiungere le seguenti parole:

" È consentito quanto non previsto dai regolamenti e quanto non regolamentato e non previsto dalla legge".

COMMA 2 : sopprimere le parole: "non oltre il termine di approvazione del bilancio di previsione e non hanno effetto prima del 1° gennaio dell'anno successivo".

COMMA 2 : alla fine sopprimere le parole: "e sono pubblicate sulla *Gazzetta Ufficiale*".

COMMA 4 : lettera a): dopo le parole "dei tributi" aggiungere le parole " e di tutte le altre entrate locali"

COMMA 4 : sostituire la lettera b) con le seguenti:

"b) qualora sia deliberato di affidare a terzi, anche disgiuntamente la liquidazione, l'accertamento e la riscossione dei tributi e delle altre entrate, le relative attività sono affidate: bi) mediante convenzione: - alle aziende speciali di cui all'articolo 22, comma 3, lettera c, della legge 8 giugno 1990, n. 142; - alle società per azioni o a responsabilità limitata a prevalente capitale pubblico locale previste dall'articolo 22, comma 3, lettera e) della legge 8 giugno 1990, n. 142, i cui soci privati siano prescelti tra i soggetti iscritti all'Albo di cui all'articolo 53; bii) nel rispetto delle procedure vigenti in materia di affidamento della gestione dei servizi pubblici locali: - alle società miste indicate nel precedente punto bi) per le gestioni presso altri comuni; - ai concessionari di cui al decreto del Presidente della Repubblica 28 gennaio 1988, n. 43; - ai soggetti iscritti nell'Albo di cui al predetto articolo 53".

COMMA 4: lettera d): sopprimerlo, o in alternativa alla fine del punto d) aggiungere le parole: ", tranne che nei casi di gestione affidata a terzi". È opportuno comunque che sia stabilito il principio che l'ente locale controlli l'operato dei concessionari.

COMMA 4 : sopprimere il punto e) e trasformarlo in comma 5 con identico contenuto

ARTICOLO 52

Si richiama l'attenzione sull'opportunità di modificare l'attuale testo dell'articolo 5 del decreto-legge del 31 dicembre, n. 669, convertito nella legge 28 febbraio 1997, n. 30. Tale disposizione, al comma 1, lettera d), ha introdotto il principio secondo il quale, qualora vi siano sottrazioni di riscossioni che determinano una

riduzione dell'ammontare nazionale complessivo dei compensi superiori al dieci per cento, si procede, entro centoventi giorni, ad una revisione dei compensi per assicurare la permanenza dell'equilibrio economico delle gestioni. Detto principio trova la sua ragione d'essere nel momento in cui l'area di operatività del sistema viene disciplinata solo ad opera della legge ed è quindi finalizzato ad assicurare, a livello nazionale, un meccanismo di salvaguardia a fronte di possibili riduzioni di ricavi a carico dell'intero sistema dei concessionari. A partire dall'anno 1999, invece, detta area di operatività potrà subire significative modifiche anche ad opera dei singoli regolamenti comunali adottati in applicazione delle nuove previsioni in tema di fiscalità locale con la conseguenza che le riduzioni di operatività verranno ad incidere su alcuni concessionari e non su altri.

La norma citata sopra risulta pertanto non più rispondente alla situazione che può determinarsi, per cui si verifica la necessità di riconfigurare l'intervento di salvaguardia nei confronti di ogni singolo concessionario colpito dalla riduzione di operatività che, diversamente, verrebbe ad essere gravemente danneggiato.

Ulteriore osservazione: Si richiama l'attenzione sul fatto che i concessionari versano per l'attività di riscossione dell'ICI un contributo all'ANCI per la tenuta della Banca Dati, pari al 5%. Tale contributo non è previsto a carico degli altri soggetti di riscossione scelti dagli enti Locali territoriali. O si riconosce che la Banca Dati serve, e allora l'obbligo del pagamento del contributo va esteso a tutti, oppure vi sono o si trovano soluzioni alternative da parte del Ministero delle Finanze (Anagrafe Tributaria, ecc...) e si toglie l'obbligo del 5%, per tutti con vantaggio per la finanza locale.

ARTICOLO 53

COMMA 2 : Va precisato che della Commissione fanno parte anche rappresentanze delle imprese oppure no. In tal caso tutti i tipi di imprese (ovviamente se iscritte all'Albo) vanno rappresentate.

COMMA 2 :sostituire le parole "degli enti locali" con le parole: "dell'ANCI e dell'UPI"

Inserire il seguente comma 3-bis:

COMMA 3-bis : "In sede di prima ammissione i concessionari ex-decreto del Presidente della Repubblica n. 43 del 1988 sono iscritti di ufficio. Inoltre i requisiti giuridici, di idoneità, nonché quelli di onorabilità, professionalità, capacità finanziaria, prestazione di cauzione e possesso di adeguato sistema informativo che gli iscritti nell'albo devono possedere siano analoghi per tipologia di imposta.

Eventuali modifiche ai requisiti attualmente previsti devono comunque avvenire in un contesto che mantenga condizioni identiche per tipologia di imposta per tutti i soggetti".

ARTICOLO 54

COMMA 1 : sostituire le parole: "contestualmente all'" con le parole: "entro la data dell' E alla fine aggiungere le parole: "Nel corso dell'anno le tariffe ed i prezzi pubblici possono essere modificati"

Dopo l'articolo 54 aggiungere il seguente:

"Articolo 54-bis (Richieste dati e notizie relative ai contribuenti).

1) Le richieste dei contribuenti agli uffici pubblici o agli enti pubblici, anche economici , di dati, notizie ed elementi rilevanti nei confronti dei singoli contribuenti sono esenti da ogni imposta, tassa, diritto, o quant'altro comunque denominato; l'esenzione si intende estesa anche agli accessi alle banche dati purchè finalizzati a tale scopo."

ARTICOLO 55

All'articolo 55, comma 1, alla fine sono aggiunte le seguenti parole: "ad esclusione di quelle indicate al titolo II".

ARTICOLO 56

COMMA 2 : alla fine aggiungere le seguenti parole:

"Le maggiorazioni di gettito conseguenti al suddetto eventuale aumento non saranno computate ai fini della determinazione dei parametri utilizzati ai sensi del decreto legislativo 30 giugno 1997, n. 244, ai fini della perequazione della capacità fiscale tra province".

COMMA 3 : sostituire le parole "dieci giorni" con 30 giorni"

Aggiungere i seguenti commi: 4-bis, 4-ter, 4-quater:

"4-bis. Restano ferme le agevolazioni di cui all'articolo 36 della legge 22 marzo 1995, n. 85, alle cui formalità però si applicano le imposte e relative soprattasse nel caso di mancata presentazione nei termini.

4-ter. Alle formalità richieste ai sensi e per gli effetti dell'articolo 2688 del c.c. si applica una imposta pari al doppio della relativa tariffa.

4-quater. I termini entro cui devono essere richieste le formalità e versata la relativa imposta, decorrono, per quanto riguarda gli atti societari e giudiziari, non prima di 6 mesi dalla pubblicazione degli stessi nel Registro delle Imprese e comunque non meno di 60 giorni dopo che gli stessi siano stati effettivamente restituiti alle parti dalle autorità a seguito dei rispettivi adempimenti.

COMMA 6 : è abrogato. (In quanto sostituito se accolto dal nuovo comma 3 dell'articolo 51)

ARTICOLO 57

1. COMMA 1 : sostituire il punto b) con il seguente:

"b) all'articolo 51, relativo ai valori dei beni e dei diritti, nel comma 4 dopo le parole "articolo 7 della parte prima della tariffa" sono inserite le seguenti: "e

articolo 11-bis della tabella” e, dopo l’articolo 53 è aggiunto il seguente articolo 53-bis: “In tutti i casi, di atti pubblici e giudiziari o scritture private, l’imposta di registro è calcolata escludendo dalla base imponibile i veicoli iscritti nel pubblico registro automobilistico”.

COMMA 1: al punto d) dopo le parole: “aventi ad oggetto” inserire le parole: “esclusivo”

ARTICOLO 58

Sopprimere il COMMA 3 e sostituirlo con il seguente:

”3. I Comuni possono diversificare le aliquote entro quella minima del 4 e quella massima del 7 per mille in rapporto alle condizioni socio-economiche del contribuente, alle politiche territoriali ed abitative, alla tipologia degli immobili, alla divisione in zone e mini zone, alle vocazioni territoriali ed economiche. Sulla base degli stessi elementi, soprari-chiamati, possono differenziare le detrazioni.

I Comuni possono stabilire una aliquota inferiore al 4 per mille solo nei casi esplicitamente previsti dalla legge e possono concedere agevolazioni ed esenzioni nei casi di calamità naturali”.

Ovvero prevedere la seguente modifica: dopo le parole ” a disposizione” aggiungere la parola: “del contribuente”

COMMA 4 : sopprimere le parole: “sono pubblicate sulla Gazzetta Ufficiale”

ARTICOLO 59

COMMA 1 : dopo le parole “a norma dell’articolo 52” aggiungere le parole: “o con delibera motivata, con l’obbligo di adottare il regolamento entro un anno dall’adozione della delibera”

COMMA 1 : lettera l), sostituire il n. 2 con il seguente:

”2) attribuzione alla giunta comunale del compito di decidere le azioni di controllo”.

Si segnala altresì l’esigenza di prevedere, così come avviene per l’IRAP, un importo minimo, aggiornabile da parte del Comune, al di sotto del quale non si effettuano versamenti e rimborsi.

ARTICOLO 60

COMMA 1 : sopprimere le parole:

”al netto del contributo di cui all’articolo 6, comma 1, lettera a) del decreto legge 31 dicembre 1991, n. 419, convertito, con modificazioni, dalla legge 18 febbraio 1992, n. 172.

Ovviamente la maggiorazione dell’imposta provinciale così determinata va compensata con una riduzione di analoga entità dei trasferimenti statali.

ARTICOLO 62

COMMA 1 : dopo le parole “a norma dell’articolo 52” aggiungere le parole:

”,o in sede di prima applicazione con delibera contenente i criteri costitutivi essenziali del canone, con l’obbligo di adottare il regolamento entro un anno dalla adozione della delibera”

COMMA 1 : dopo le parole: “sottoponendo” aggiungere le parole: “in sostituzione” e alla parola “canone” è aggiunta la parola “patrimoniale”

COMMA 2 : alla lettera a) aggiungere alla fine le parole: “con specifico riferimento all’articolo 47 di tale regolamento, come sostituito dall’articolo 37, del Decreto del Presidente della Repubblica 16 settembre 1996, n. 610”.

COMMA 2 : sopprimere le lettere b), c), d). Inoltre sostituire alla lettera d) la seguente:

”b) la determinazione della tariffa terrà conto del seguente criterio: le insegne pubblicitarie funzionali all’esercizio di una attività in loco e le installazioni pubblicitarie destinate alla diffusione di messaggi per conto terzi, non insistenti sulle proprietà comunali, vengono sotto-

poste ad un canone autorizzatorio la cui entità non dovrà superare il tributo già previsto dal capo 1 del D.lgs n. 507/1993, richiamato al precedente comma 1, senza che vengano applicate le maggiorazioni previste dal predetto capo 1, nel rispetto dell'articolo 3, comma 143, della legge n. 662/1996.

ULTERIORI CONSIDERAZIONI:

A) non è previsto tra i criteri di determinazione del canone di autorizzazione la distinzione della proprietà del suolo o dei beni immobili ove insistono i mezzi pubblicitari. Tenendo conto della differenza delle due fattispecie pare opportuna una differenziazione e stabilire che la tariffa per quella in area o in immobile privato non può essere inferiore di oltre un terzo ad una analoga in area pubblica.

B) Pare inoltre opportuno al fine di evitare possibili distorsioni nel mercato pubblicitario ed affissionistico richiamare nell'articolo 53, comma 3, il divieto, già previsto nell'articolo 33 del Decreto-Legislativo 15 novembre 1993, n. 507, per i soggetti privati, che svolgono l'attività di liquidazione e di accertamento dei tributi nonché di riscossione degli stessi e di altre entrate degli enti locali, di svolgere l'attività di commercializzazione della pubblicità in ogni sua forma.

ARTICOLO 63

COMMA 1: dopo le parole " a norma dell'articolo 52" aggiungere le parole: "o in sede di prima applicazione con delibera contenente i criteri costitutivi essenziali del canone, con l'obbligo di adottare il regolamento entro un anno dalla adozione della delibera"

COMMA 1 : aggiungere alla fine del comma le parole:
"Per i centri abitati con popolazione inferiore a 10000 abitanti i Comuni possono deliberare una limitazione territoriale minima a salvaguardia del centro

abitato. In tal caso il tratto di strada ivi compreso entra nelle aree comunali".

COMMA 2 : sopprimere le lettere b), c), d).

COMMA 2 lettera e): alla fine aggiungere le seguenti parole: "Sono fatte salve le agevolazioni attuali per le manifestazioni istituzionali e politiche".

COMMA 2: La lettera f) è soppressa ed è inserito il seguente comma 4:

"4. Per le occupazioni permanenti realizzate da aziende di erogazione di pubblici servizi telefonici, del gas, dell'acqua e dell'energia elettrica, con cavi, condutture e connessi impianti e manufatti, l'ammontare del canone annuo, in deroga alle disposizioni di cui ai commi 2 e 3, è determinato forfettariamente sulla base dei seguenti criteri:

a) per le occupazioni del territorio comunale, il canone è commisurato al numero complessivo delle relative utenze per la misura unitaria di tariffa riferita alle sottoindicate classi di comuni:

fino a 20.000 abitanti L. 1.250
per utente

oltre 20.000 abitanti: L. 1.000
per utente

b) per le occupazioni del territorio provinciale, il canone è determinato nella misura del 20 per cento dell'importo complessivamente corrisposto ai comuni compresi nel medesimo ambito territoriale.

c) In ogni caso l'ammontare complessivo dei canoni annui dovuti a ciascun comune o provincia non può essere inferiore a L. 1.000.000. La medesima misura di canone annuo è dovuta complessivamente per le occupazioni permanenti di cui al comma 4 effettuate per l'esercizio di attività strumentali ai pubblici servizi telefonici, del gas, dell'acqua e dell'energia elettrica;

d) Gli importi di cui alle lettere a) e c) sono rivalutati annualmente in base

all'indice ISTAT dei prezzi al consumo rilevato al 31 dicembre dell'anno precedente.

Questa soluzione mantiene (e rafforza) la garanzia che su questi servizi pubblici non si scarichi un maggior costo ed introduce però due ulteriori aspetti positivi:

1) non fa perdere gettito a comuni e province (mentre gli effetti della tariffa agevolata del comma f) non sono prevedibili;

2) elimina ogni contenzioso futuro ed ogni contestazione che insorgono invece mantenendo la tariffa ancorata al chilometro o metro lineare.

L'elemento discutibile della proposta è che limita l'autonomia degli enti locali in misura maggiore che non la lettera f).

Si propone di istituire il seguente articolo 63-*bis*.

ARTICOLO 63-BIS

1. Gli introiti delle sanzioni amministrative accertate dalle Forze di Polizia Municipale nelle materie previste e nell'ambito delle competenze riservate dalle singole disposizioni alla Polizia Municipale, competono all'Ente locale da cui dipende la Polizia Municipale. Ciò vale in particolare per la Legge 11/6/1971, n. 426 (Disciplina del commercio), DM 4/7(1988 n. 375 (Regolamento di esecuzione della legge 426), Legge 19/3/1980, n. 80 e successive modifiche (Vendite straordinarie), Legge 5/8/1981, n. 441 (Peso netto delle merci), Legge 28/3/1991, n. 112 (Commercio su aree pubbliche), DM 4/6/1993, n. 248 (Disciplina Commercio aree pubbliche), R.D. 18/6/1931, n. 773 (T.U.L.-P.S.); D. Lgs. 27/1/1992, n. 109 (Etichettatura prodotti alimentari), Legge 25/8/1991, n. 287 (pubblici esercizi), D. Lgs. 15/1/1992, n. 50 (Tutela del consumatore).

(Si tratta di una soluzione già adottata con il codice della strada)

2. "Il compenso per l'esattore concessionario è calcolato, in percentuale o in cifra fissa, esclusivamente sulle somme riscosse"

RUOLI ESATTORIALI

Si tratta delle "multe" non pagata direttamente dal trasgressore e che vanno a ruolo;

l'esattore concessionario, e cioè una società esterna, provvede alla riscossione coatta;

i ruoli degli ultimi anni hanno un valore medio di L. 4.000.000.000 per anno;

la normativa attuale prevede che il compenso per l'esattore sia calcolato sul volume complessivo del ruolo, indipendentemente da quanto è riuscito ad incassare;

il compenso dell'esattore aumenta quando aumenta l'indice di morosità e cioè con meno si incassa, più aumenta quanto il Comune deve pagare all'esattore.

Quindi si propone che:

1) l'esattore si assuma il rischio d'impresa;

2) il compenso sia calcolato, in percentuale o in cifra fissa, esclusivamente sulle somme riscosse.

ARTICOLO 64

COMMA 1: sostituire le parole: "i regolamenti previsti negli articoli 62 e 63 con le seguenti: "i regolamenti e le delibere anticipatrici previste negli articoli 58, 62 e 63

COMMA 1: Il Comune che abbia in corso un contratto di gestione di cui all'articolo 25 del decreto legislativo 15 novembre 1993, n. 507, può esercitare la facoltà prevista dall'articolo 62, dopo la scadenza del contratto medesimo.

Il Comune che abbia in corso un contratto di cui all'articolo 52 del decreto-

legislativo 15 novembre 1993, n. 507 e che si avvalga della facoltà di istituire il canone previsto dall'articolo 63, può affidare per la durata del contratto medesimo allo stesso concessionario, l'accertamento e la riscossione del predetto canone mediante convenzione."

La Commissione approva a maggioranza. Risultano conseguentemente precluse le restanti proposte di parere.

Indi il deputato Ferdinando TARGETTI, *relatore per il titolo I del provvedimento*, chiede, consentendolo la Commissione, di allegare al resoconto della seduta odierna un documento recante ulteriori considerazioni relative alla propria proposta di parere.

La seduta termina alle 0,45.

ALLEGATO 1

PROPOSTA DI PARERE SULLO SCHEMA DI DECRETO LEGISLATIVO IN MATERIA DI IMPOSTA SUL REDDITO DELLE PERSONE FISICHE, SULL'IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE E SULLA FINANZA LOCALE, IN ATTUAZIONE DELL'ARTICOLO 3, COMMI DA 143 A 149 E 151 DELLA LEGGE 23 DICEMBRE 1996, N. 662.

Il decreto in esame dà attuazione alla delega articolo 3, comma 143, legge n. 662 del 23 dicembre 1996, istituendo l'IRAP.

La Commissione nell'esprimere

PARERE FAVOREVOLE

sullo schema di decreto, divide le sue considerazioni e osservazioni in tre parti, relative rispettivamente all' IRAP, all' IRPEF e alla Finanza Locale.

IRAP

PROPOSTA DI PARERE DEL DEPUTATO TARGETTI, RELATORE PER IL TITOLO I DELLO SCHEMA DI DECRETO

Con l'IRAP viene introdotta la terza imposta per importanza del nostro ordinamento. È un'imposta sulla produzione, la cui logica è quella di gravare sui fattori produttivi interni per finanziare i servizi collettivi offerti alle unità produttive su base territoriale.

A) È un'imposta che afferisce alle regioni, le quali disporranno di un utile strumento a causa della sua ampia base imponibile, stabile e con bassa aliquota. Essa precostituisce la condizione di autonomia finanziaria delle regioni qualora il legislatore volesse in futuro procedere lungo la strada del federalismo fiscale o di importante decentramento delle competenze di spesa. A tal fine viene predisposto un complesso di strumenti fiscali che afferiscono ai vari ordini di governo e che configurano un quadro che, a regime, può

portare ad un'ampia autonomia in materia di entrate. Strumento per federalismo non lo è ancora a motivo dei limiti che la delega impone di parità di risorse disponibili ai vari livelli di governo. Tuttavia le norme di vincolo alla disponibilità regionale, che sono ora molto stringenti, sono solo temporanee.

B) La riforma comporta, con la soppressione di molti tributi, semplificazioni per il contribuente e per l'Amministrazione Finanziaria. La presenza delle imposte soppresse ha determinato in Italia una giungla tributaria e un fisco fatto più di eccezioni che di regole e a questo la riforma pone rimedio con coraggio. La Commissione si è trovata di fronte a un'innumerabile serie di richieste volte al riconoscimento di condizioni di favore pregresso e ha dovuto prendere atto in tal modo di quali e quanti fossero i particolarismi del nostro sistema fiscale. Pur nel riconoscimento della giustificazione di alcuni di essi, è emerso un sistema fiscale costruito finora su base contrattualistica e categoriale, non dissimilmente dalla base sulla quale è stato costruito il nostro sistema previdenziale e il sistema del welfare. Il merito del provvedimento, al di là dei suoi congegni specifici, è di porre l'imposizione su basi universalistiche, uniformando il trattamento fiscale dei contribuenti e oltrepassando i privilegi, gli assistenzialismi e le agevolazioni, spesso stratificate e ingiustificate. Questa è la ragione delle molte resistenze suscitate dall'IRAP. L'ampia base imponibile dell'imposta e la riduzione al minimo di

eccezioni d'applicabilità e di casi particolari, riduce fortemente la capacità di eludere l'imposta stessa. Diventerà, tuttavia necessario che il Governo attrezzasse l'Amministrazione Finanziaria in modo da evitare che l'abbandono di imposte collaudate e l'introduzione di una nuova imposta possa generare, nella fase transitoria, problemi di cassa dovuti a temporanea perdita di gettito;

C) La Commissione ha studiato a fondo gli effetti del provvedimento aiutata dalle numerose audizioni e dalle memorie ed analisi delle categorie economiche, che sono state tutte attentamente valutate. In particolare, sono stati approfonditi i casi anomali e marginali evidenziati dalle categorie, per verificare l'esistenza di situazioni critiche di natura sistematica che avrebbero richiesto interventi correttivi. Dallo studio dei bilanci e dei casi prospettati, è emerso che molte generalizzazioni che hanno guadagnato consenso tra le categorie interessate non sono corrispondenti alla realtà.

Ad esempio, si è potuto riscontrare che non è verificato dai dati che l'IRAP penalizzerà i contribuenti che con il sistema attuale non pagano l'ILOR. Un esame attento degli effetti concreti, svolto anche con l'ausilio degli studi preparati da professionisti, commercianti ed artigiani, dimostra infatti che, indipendentemente dall'essere soggetto o meno al pagamento dell'ILOR, il contribuente subirà in media un minore impatto fiscale se si colloca nello scaglione fino a 60 milioni, si troverà in una situazione di sostanziale indifferenza fra i 60 ed i 120 milioni, e subirà un aggravio sopportabile al di sopra di questa cifra. Tuttavia, la Commissione ha ritenuto di dover prestare una adeguata attenzione alla variabilità degli effetti in ciascuna classe di reddito, a motivo delle consistenti variazioni di prelievo che subiscono alcuni contribuenti.

La Commissione ha posto anche a vaglio l'ipotesi di eventuali perdite ricadenti sulla piccola impresa. Ha rilevato non sussistere una perdita sistematica per tale categoria di contribuenti che, invece,

nella più parte dei casi ottengono un aumento del reddito disponibile. Non si registra, inoltre, neanche un guadagno sistematico per le grandi imprese. Di nuovo, si presenta una certa variabilità con situazioni critiche individuali per le quali si può determinare un consistente aggravio d'imposta.

I salti d'imposta, tuttavia, non sono riconducibili o generalizzabili a settori economici e categorie d'impresa e, dove si verificano, riguardano prevalentemente situazioni che presentano un basso livello di tassazione in relazione al patrimonio.

Gli studi dimostrano, quindi, che in generale i calcoli del Ministero delle finanze sugli effetti della nuova imposta sono corretti e che pagheranno minori imposte quelle imprese che fino ad ora hanno contribuito in misura maggiore al gettito, mentre saranno chiamati ad un qualche maggiore esborso quelle che fino ad oggi hanno pagato relativamente di meno.

Un discorso a parte merita il settore agricolo, perché le analisi dimostrano che è debitore netto della nuova imposta. Peraltro, deve essere evidenziato che la situazione di aggravio della tassazione causata dall'IRAP deriva dal vantaggio di cui ha sempre beneficiato il settore, che contribuisce con soli 1000 miliardi di imposte a fronte di un valore aggiunto stimato intorno ai 60.000 mld. Tuttavia, la particolarità del settore, il suo valore ambientale, e le recenti revisioni normative e contributive che rischiano di apportare aggiustamenti pesanti e troppo concentrati nel tempo, consigliano di prevedere per questi contribuenti un tempo di adattamento di una certa lunghezza.

D) Per quanto è emerso dagli approfonditi studi e dalle discussioni svolte, la Commissione ritiene che non ci siano elementi tali da giustificare stabili aliquote differenziate per settore economico, in considerazione delle pregresse situazioni fiscali al di là dei limitati casi previsti dal legislatore. Peraltro, la preoccupazione che con la riforma non si penalizzino in maniera eccessiva situazioni marginali, suggerisce di prevedere un tempo di ade-

guamento, attraverso la clausola di salvaguardia, più lungo di quello attualmente stabilito. Questa scelta apre, però, due diverse opzioni:

a) clausola di salvaguardia simmetrica per tutti i contribuenti, che eviti sia forti penalizzazioni che forti vantaggi. L'inconveniente di questa scelta consiste, principalmente, nella rilevante complicazione richiesta sia ai contribuenti che dovranno tenere una doppia contabilità, in contrasto con la recente riforma di semplificazione, sia all'amministrazione, che dovrà raddoppiare i controlli;

b) clausola di salvaguardia a garanzia del contribuente solo per evitare forti penalizzazioni, ma con il pericolo di una forte perdita di gettito, che dovrebbe essere compensata con un aumento dell'aliquota di base per tutti.

Tuttavia le alternative non sono equivalenti per la Commissione, che propende fortemente per la seconda, a motivo delle grandi complicazioni relative alla dichiarazione che comporterebbe la prima ipotesi, soprattutto se si considera che la validità della clausola è estesa a tre anni.

E) La Commissione ha esaminato anche altre preoccupazioni manifestate circa l'operare dell'IRAP. Essa ritiene che la nuova imposta non vada caricata di compiti che non può assolvere da sola, e ritiene che la sua introduzione sia l'occasione per mettere in funzione tutti quegli interventi collaterali capaci di produrre effetti settoriali. Ad esempio, il ristabilimento di condizioni differenziali di vantaggio per la tassazione d'impresa nelle aree meridionali, vanno ripristinate e rafforzate agendo drasticamente sull'Irpeg (oltre che utilizzando strumenti mirati ad hoc). Ancora, l'eventuale differenziale di indebitamento che le imprese minori devono contrarre per debolezza contrattuale nei termini di pagamento va corretta con l'impegno del Governo affinché sia varata in tempi brevi la legge sulla subfornitura. Similmente, nel settore dello spettacolo l'aggravio introdotto dall'IRAP in relazione ai ritardi con cui vengono corrispo-

sti i contributi statali (principale fonte di entrata del settore), dovrebbe essere compensata da un maggior contributo che al settore dello spettacolo è devoluto dallo Stato a motivo delle funzioni culturali svolte da tale istituzione.

F) La Commissione ha esaminato la legge istitutiva dell'IRAP anche in congiunzione con l'operare della DIT. Va tenuto presente che l'effetto di riduzione del carico fiscale sulle imprese prodotto dalla DIT, che può essere compensativo di eventuali aggravii di imposta generati dall'IRAP, è limitato a quei soggetti economici che ne hanno diritto e cioè i soggetti che, per legge, sono obbligati alla tenuta della contabilità ordinaria. La Commissione considera opportuno consentire a tutti i soggetti economici che intendano scegliere di tenere stabilmente la contabilità ordinaria di godere dei benefici della DIT.

G) La Commissione manifesta, infine, una preoccupazione per il gettito previsto dalla nuova imposta. Sulla base di proprie valutazioni sull'operare della tassazione, l'aliquota del 4,25% potrebbe non essere quella di equilibrio e determinare un gettito inferiore a quello delle imposte soppresse. Si invita, quindi, il Governo ad un attento esame degli effetti sul gettito dell'aliquota indicata e lo si invita a ritoccarla qualora, anche in considerazione delle modifiche proposte, lo richieda l'invarianza di gettito.

OSSERVAZIONI

1) Per i motivi su esposti si considera opportuno che il Governo riveda la clausola di salvaguardia secondo le linee seguenti:

a) che allunghi da uno a tre anni il periodo di validità della clausola di salvaguardia;

b) che definisca la soglia in relazione all'operare congiunto di due fattori pre-

determinati di incremento di prelievo riferiti dalla cifra assoluta e dall'incremento percentuale;

c) che preveda una modificazione annuale della soglia in modo di arrivare a regime al quarto anno.

Il Governo valuti se le indicazioni a), b) e c) devono valere per aggravii d'imposta tanto quanto per sgravi d'imposta.

Nel caso in cui la clausola sia limitata solo a tutela di chi subisce un aggravio oltre una certa soglia il Governo:

d) deve ricalcolare l'aliquota base per mantenere l'invarianza complessiva di gettito;

e) potrebbe eventualmente far compiere la dichiarazione IRAP in modo congiunto alle altre dichiarazioni IRPEF-IRPEG e IVA come se la clausola non operasse e concedere contestualmente un credito d'imposta.

2) Per quanto riguarda l'agricoltura, a motivo delle considerazioni già esposte in apertura, si invita il Governo a considerare l'opportunità di estendere a 5 anni l'arco di tempo durante il quale opera la clausola di salvaguardia (intesa o come livello della aliquota o come limite di cui al punto 1 b).

Il tempo previsto di aggiustamento sembra congruo a consentire che nel frattempo siano varate politiche di stimolo settoriale.

3) In merito alla determinazione della base imponibile la Commissione formula le seguenti osservazioni:

a) valuti il Governo se oltre all'INAIL sia possibile escludere dalla Bili contributi pagati all'IPSEMA (le ex casse marittime) che svolge per i marittimi le stesse funzioni dell'INAIL;

b) la Commissione ritiene che vestiario, mensa aziendale, regali per festività, corsi di formazione, colonie ecc.. rientrino nella base imponibile; in ogni caso invita il Governo a esprimere chiarimento in merito;

c) la Commissione ritiene che l'esclusione degli interessi sul leasing configuri un sistema di non neutralità riguardo ai finanziamenti aziendali. Si invita pertanto il Governo ad inserire anche tali interessi nella base imponibile. La difficoltà tecnica di scorporare la parte interessi da quella capitale suggerisce di calcolare la prima su base forfettaria, prendendo a riferimento il tasso di sconto, eventualmente aumentato;

d) la Commissione ritiene che l'ammortamento accelerato rientri nella base imponibile;

e) il Governo dovrebbe chiarire l'incertezza interpretativa ai fini della determinazione della base imponibile dell'art 2425 codice civile e della IV direttiva CEE sul significato di oneri e proventi « straordinari »;

f) per quel che riguarda la localizzazione su più regioni, il periodo minimo di permanenza su una regione dei dipendenti previsto in tre mesi è forse troppo breve per la contabilità delle PMI, e, sicuramente lo è per i circhi viaggianti. In tali casi l'IRAP dovrebbe essere pagata dove la società ha la sede legale;

g) il lavoratore dipendente che svolge un'attività di telelavoro dovrebbe essere attribuito alla regione ove ha sede il datore di lavoro.

4) Le modifiche richieste circa l'estensione della base imponibile agli interessi sul leasing e agli ammortamenti anticipati rischiano di ricadere con particolare intensità sul settore dell'autotrasporto. Il Governo valuti quali provvedimenti attenuativi siano opportuni.

5) Valuti il Governo gli effetti dell'introduzione dell'IRAP per le imprese che determinano il salario e contributi su base convenzionale (tra le quali quelle previste dal decreto del Presidente della Repubblica 602/70) prendendo in considerazione eventuali provvedimenti attenuativi o di salvaguardia per la fase necessaria a superare tale regime.

Si suggerisce al Governo di specificare che la dichiarazione dell'IRAP venga pre-

sentata in un unico modello insieme alla dichiarazione IRPEF - IRPEG e IVA e che sia consentito, come affermato nel decreto legislativo sulle semplificazioni, la compensazione tra debiti e crediti derivanti dalle suddette imposte.

6) Il Governo valuti positivamente la richiesta di estendere al 100% dei contratti di apprendistato e di formazione lavoro l'esenzione IRAP, in quanto questa esenzione sarebbe in sintonia con la politica dell'occupazione giovanile.

7) Per quanto riguarda le assicurazioni qualora l'investimento avvenga in immobili il Governo valuti la possibilità che, così come entrano nella Base Imponibile IRAP (BII) i proventi di tali immobili, così vengano messi a deduzione le componenti negative degli investimenti in terreni e fabbricati, come le spese di manutenzione.

8) Si invita il Governo ad esplicitare se per le banche il concetto di deposito sulla base del quale viene attribuita l'IRAP alle regioni competenti vada assunto in senso ampio, cioè comprensivo tanto dei depositi in denaro che di quello in titoli.

9) Inoltre per « gli altri enti e società finanziari » (ad esempio società di leasing) il criterio di localizzazione non potendo essere in base ai depositi deve essere in base agli impieghi.

10) Per ciò che riguarda le cooperative edilizie sembra indubbio alla Commissione che esse non svolgono una attività organizzata alla produzione, ma, piuttosto, rientrano nella fattispecie del consumatore collettivo. Valuti quindi il Governo la possibilità che, ai fini IRAP, queste imprese siano assimilate agli enti non commerciali.

11) Si invita il Governo ad raccordare la normativa prevista con il presente schema di decreto legislativo con il decreto legislativo che istituisce le Onlus e fare esplicito riferimento alle stesse.

12) Si ritiene opportuno che il Governo vari una norma che, consenta la rivalutazione dei limiti di deducibilità di spese pluriennali concesse ai professionisti nel singolo periodo d'imposta determinando una sorta di sterilizzazione degli effetti dell'inflazione degli ultimi anni.

13) Si invita il Governo ad accelerare i tempi di modifica dei trattati internazionali per consentire il credito di imposta anche per le business tax, così come avviene oggi tra l'Italia e la Germania per il credito di imposta sulla Gewerbesteuer. Nel frattempo valuti il governo la possibilità di consentire alle imprese in questione di scorporare la quota di IRAP gravante sugli utili ed evidenziarla nella dichiarazione come imposta sul reddito, che formerebbe quindi oggetto di credito di imposta ai fini dei trattati contro la doppia imposizione.

14) Per quanto riguarda l'acconto da versare per l'anno d'imposta 1998 si invita il Governo a precisare se, analogamente a ciò che avvenne per gli acconti IRPEF, non è soggetto a sanzioni il contribuente che versa l'acconto sulla base dell'imposta effettiva che stimi correttamente di dover pagare. Si invita inoltre il Governo a precisare che il contribuente può recuperare l'eventuale credito di imposta nella dichiarazione dell'anno successivo o richiedendo il rimborso.

15) È opportuno, compatibilmente a vincoli giuridici, prevedere per gli Enti pubblici la facoltà di rivalsa sui compensi dei collaboratori coordinati e continuativi dell'IRAP pagata in relazione agli stessi.

16) Suggerimenti ulteriori.

1. Circa l'articolo 8 è opportuno chiarire che il "dipendente e un termine usato, in quel contesto, in senso lato e che include i soggetti legati da rapporto di collaborazione continuata e continuativa.

2. Circa l'articolo 24, comma 7, è parere della Commissione che vada inserita la congiunzione e "tra le parole "formale" e "di violazioni".

3. Valuti il governo se, in sostituzione dell'articolo 34, al fine di coordinare questo decreto con quello nelle sanzioni, non sia opportuno inserire il seguente:

Art. 34.

(Ritardato o omesso versamento dell'imposta).

In caso di omesso versamento, alle prescritte scadenze, dell'imposta, in ac-

conto o a saldo, ovvero in caso di versamento in misura inferiore al dovuto, si applica la sanzione amministrativa pari al trenta per cento dell'imposta non versata. Identica sanzione si applica nei casi di liquidazione della maggiore imposta ai sensi degli articoli 36-*bis* e 36-*ter* del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 600, come sostituiti dall'articolo 13, comma 1, del decreto legislativo 9 luglio 1997, n. 241.

IRPEF

PROPOSTA DI PARERE DEL SENATORE CADDEO, RELATORE PER IL TITOLO II DELLO SCHEMA DI DECRETO

La Commissione ritiene corretto che la revisione degli scaglioni, delle aliquote e delle detrazioni dell'imposta sul reddito delle persone fisiche, sia stata realizzata anche tenendo conto dell'aggravio dell'IRAP sui lavoratori autonomi, e tutelando i redditi da lavoro dipendente e da pensione medio bassi che, pure, beneficiano della abrogazione dei contributi sanitari a loro carico. Per quanto concerne la valutazione dell'operare congiunto degli effetti della riforma dell'IRPEF e dell'IRAP sui lavoratori autonomi, si rimanda alle valutazioni già espresse in sede di parere IRAP.

La Commissione ritiene che l'aumento delle detrazioni per le famiglie con maggiori carichi familiari vada nella direzione giusta, pure nei limiti delle risorse finanziarie disponibili. Queste sono sostanzialmente date da una redistribuzione interna alla tassazione individuale che non poteva essere spinta oltre certi limiti. La Commissione avrebbe positivamente valutato che all'interno della riforma dell'IRPEF si fosse previsto nella delega l'utilizzo delle risorse finanziarie disponibili per il complesso degli assegni familiari, in modo da dar luogo ad una revisione non frammentaria della tassazione familiare.

La Commissione ritiene che la prospettiva lontana, ma da tener sempre presente come direzione di marcia, debba preve-

dere come punto di arrivo l'applicazione di scale di equivalenza statistica per riportare i redditi nominali alle effettive capacità di spesa individuale, in relazione ai carichi familiari e alla appartenenza alla famiglia di persone svantaggiate.

OSSERVAZIONI

1) La Commissione ritiene che l'aggiustamento della penalizzazione per i lavoratori dipendenti e pensionati monoredito previsto dall'articolo 48, 4° comma dello schema di decreto, attraverso gli assegni familiari, fosse la più corretta. Tuttavia prende atto che l'articolo 3 della legge finanziaria esclude questa possibilità e permane quindi questa penalizzazione che, a rigore, dovrebbe intendersi come voluta dal Parlamento. Il Governo comunque si adoperi per eliminare questa penalizzazione. Sarebbe di gran lunga preferibile che la soluzione sia trovata mantenendo le detrazioni per i familiari a carico previste dallo schema di decreto, trovando nella legge finanziaria ulteriori fondi per incrementare gli assegni familiari, secondo le modalità previste dall'articolo 48, 4°, comma dello schema di decreto.

2) È opportuno che il Governo riconsideri la situazione delle famiglie monoparentali con figli a carico.

3) Valuti il Governo se non sia possibile assimilare, ai fini delle detrazioni al reddito di lavoro dipendente, l'assegno alimentare corrisposto come unico reddito al di sotto di un determinato ammontare.

4) Si attira l'attenzione sulle ripercussioni che si generano nella tassazione del trattamento di fine rapporto (T.F.R.). In questo caso l'aumento delle aliquote IRPEF, mantenendo inalterato l'ammontare delle detrazioni, comporta necessariamente un aggravio di tassazione rispetto a quella attuale. Si rende quindi opportuna una correzione dell'aggravio eventualmente attraverso le detrazioni oggi in vigore.

5) La fascia di redditi medio-alta, compresa tra i centoventi ed i duecento milioni, risulta penalizzata dalla riforma. Valuti il Governo l'opportunità di un intervento correttivo.

6) Per fronteggiare le conseguenze delle eventuali correzioni esposte precedentemente si suggerisce, come copertura parziale, di valutare la possibilità di aumentare l'aliquota più alta.

FINANZA LOCALE

PROPOSTA DI PARERE DEL DEPUTATO SOLAROLI, RELATORE PER IL TITOLO III DELLO SCHEMA DI DECRETO

L'istituzione dell'IRAP e la riforma dei tributi degli enti locali che l'accompagna rappresentano un passo avanti notevole sulla via del decentramento e dell'autonomia finanziaria e fiscale delle Regioni, delle Province e degli enti locali. Da questo punto di osservazione il giudizio non può quindi che essere positivo.

In particolare per le regioni l'avvio del processo di responsabilizzazione delle entrate è considerevole. Le regioni nate agli inizi degli anni 70 con una condizione finanziaria interessante (soprattutto per quegli anni) e destinata, sulla base degli impegni presi, ad evoluzioni ancora più positive (basta pensare all'impegno di assegnare alle regioni l'ILOR), hanno poi conosciuto una fase di svuotamento della loro responsabilità, tanto è che sono diventate pure «agenzie di spesa» dello Stato centrale. Certamente anche questo elemento è alla base della prova non buona" fornita in generale dalle regioni. Non si possono considerare come elementi di vero decentramento delle responsabilità delle entrate le sparse e modeste addizionali (anche difficilmente praticabili) concessa negli anni '90: addizionali sulla benzina, sul gas metano, sul bollo auto, eccetera.

Il primo segnale di un certo rilievo si realizza con la legge finanziaria 1996, quando ad un primo trasferimento di funzioni dallo Stato si accompagna l'as-

segnazione di una parte del gettito dell'accise della benzina. Siamo di fronte tuttavia ad una compartecipazione ad un gettito erariale con conseguente, e di eguale importo, riduzione dei trasferimenti. Non è comunque un riconoscimento di autonomia fiscale e neppure è aggiuntivo.

Ora con la istituzione dell'IRAP e con la riforma più generale dei tributi regionali e locali il segno è ben diverso e non può che essere apprezzato.

Le regioni diventano titolari dell'IRAP, acquistano la titolarità del bollo auto riformulato secondo le indicazioni contenute del provvedimento collegato alla proposta di legge finanziaria per il 1998, dispongono di una addizionale IRPEF pari allo 0,5% (obbligatoria e sostitutiva della parte erariale) e dall'anno 2000 si potranno avvalere in maniera facoltativa di una addizionale IRAP pari a 12.000 miliardi e di una ulteriore addizionale IRPEF dello 0,5 per cento, pari a 4000 miliardi. Questi dati significano uno spazio di entrata aggiuntiva sino a 16-17.000 miliardi. Inoltre acquisiscono spazio di manovra sulle loro entrate in rapporto anche alle funzioni eventualmente assegnate alle città metropolitane, alle Province e ai Comuni.

Un sostanziale e positivo adeguamento avviene anche nella condizione finanziaria e fiscale delle Province: diventano titolari della imposta di iscrizione, trascrizione, annotazione dei veicoli nel pubblico registro automobilistico; viene riconosciuto alle stesse il gettito della tassa di assicurazione sugli autoveicoli con una facoltà di aumento sino al 20 per cento; acquistano una compartecipazione in IRAP trasformabile in addizionale dal 2000. Si tratta di un sostanziale ed efficace balzo in avanti.

Il provvedimento è positivo anche per i Comuni: le imposte locali in materia di occupazione permanente e temporanea di suolo, di pubbliche affissioni e di pubblicità, si trasformano in canone, con guadagno di autonomia gestionale e tariffaria; si acquisiscono il gettito dell'imposta ipotecaria, catastale e di registro avviandosi

in tal ruolo un processo di accorpamento del prelievo sugli immobili; si aboliscono le tasse di concessione comunale e l'ICIAP e a compensazione si compartecipa all'IRAP con possibilità di trasformare tale compartecipazione in addizionale, con spazio di prelievo facoltativo e aggiuntivo. Quindi anche per i Comuni si migliora, ma in modo ancora insufficiente, considerando anche che l'ICI (imposta fondamentale del prelievo locale) è una imposta non dinamica e si basa su un sistema di valori e di rendite catastali precario, confuso, disomogeneo, la cui riorganizzazione richiede tempi e provvedimenti radicali in materia di riforma e decentramento del catasto e del demanio. L'esigenza di una «terza gamba» per la autonomia fiscale e finanziaria dei Comuni d'altra parte è da tempo sollecitata e richiesta dalle associazioni delle autonomie locali.

C'è una esigenza di andare oltre lo stesso risultato di questo provvedimento e ridefinendone anche il disegno altrimenti si corre il rischio che il procedere sulla base di spinte reali e disaggregate produca distorsioni nel sistema a danno dei principi di responsabilità e di costi-benefici, nonché dei rapporti tra cittadino e istituzioni.

Nella relazione erano stati indicati alcuni ulteriori passaggi, quali: la compartecipazione delle Regioni all'IVA, la compartecipazione dinamica dei canoni all'IRPEF sia come strumento di copertura dei costi delle funzioni da trasferire in attuazione dei provvedimenti derivanti dalla legge n. 59/1997 (c.d. Bassanini), sia come guadagno di autonomia fiscale aggiuntiva. Si è sottolineato inoltre l'esigenza di prevedere che all'interno di questo processo i Comuni potessero rinunciare alla compartecipazione all'addizionale IRAP. Infine si era evidenziato un eccesso di delega nella potestà assegnata alle regioni concernente l'attribuzione di quote di compartecipazioni tributaria di pertinenza locale alle città metropolitane. È un limite di spazio per il fatto che non si riconosce la possibilità di trasferire funzioni e compartecipazione anche ai Comuni.

Si annota con soddisfazione, sperando che il dibattito su questo provvedimento abbia favorevolmente influito, che il Senato, nell'approvare il collegato alla finanziaria per il 1998, ha raccolto queste indicazioni, cambiando la stessa norma delega di riferimento di questo decreto legislativo.

In particolare il Senato ha:

a) istituito un'addizionale comunale IRPEF, in parte costitutiva di quote erariali e a copertura delle funzioni da trasferire, e in parte aggiuntiva (dal 2000) in riconoscimento di un nuovo spazio di prelievo autonomo e facoltativo. Inoltre ha soppresso l'addizionale comunale all'IRAP;

b) modificato la parte della delega riferita alla possibilità delle regioni di trasferire alle città metropolitane e agli enti locali funzioni accompagnate da compartecipazioni alle entrate regionali, correggendo gli eccessi di delega e inserendo anche i Comuni.

Nel predisporre il parere sulla presente parte dello schema di decreto si è cercato:

a) di rispettare al massimo il principio di coerenza con la delega di riferimento, richiamando anche correzioni ai moderati e parziali eccessi;

b) di semplificare l'attuazione e la gestione di tributi e tariffe;

c) di ridurre al minimo le procedure burocratiche, nella logica che le leggi statali danno indicazioni la cui gestione è poi lasciata alla più ampia autonomia regolamentare locale, e che non è vietato quanto non previsto dalla legge o dai regolamenti (prassi dura a morire);

d) di rendere più agibile e meno rigido il ricorso al regolamento, di contenere all'essenziale le relative indicazioni di contenuto, cercando in questo modo di elevare al massimo l'autonomia decisionale e gestionale degli enti locali;

e) di favorire la compartecipazione di regioni, province e comuni alla costru-

zione di questa nuova fase, salvaguardando nel contempo le rispettive competenze previste dalla Costituzione (Regioni a statuto speciale);

f) di rendere più snelli, certi e rispettosi delle rispettive competenze, i rapporti di decisione e di partecipazione fra Regioni, Province e Comuni;

g) di abbattere giri viziosi, propri di vecchi impostazioni di ragionerie contabili, nella riallocazione delle risorse fra i diversi soggetti dello Stato;

h) di rendere più semplici gli impegni richiesti ai cittadini e più certo il rapporto costo-beneficio;

i) di allargare al massimo l'attuazione della concorrenza e della pari condizione tra i soggetti privati che possono partecipare alla gestione dei tributi e delle tariffe.

Infine nel parere si è tenuto ampiamente conto delle osservazioni emerse dal dibattito, e in particolare da parte delle opposizioni. Sono state formulate cinque osservazioni di merito e tutte sono state accolte nella proposta di parere, non per generosità ma in quanto condivise, utili e corrispondenti ai criteri sopra richiamati. Allo stesso modo si è ampiamente attinto alle osservazioni emerse dalla vasta e intensa consultazione. Anche in tal caso ci si è avvalsi come elemento di valutazione dei criteri sopra richiamati, con l'aggiunta del criterio di evitare perdite di gettito. Su questo ultimo terreno in particolare per la parte pubblica si è esaltato l'autonomia gestionale e per la parte privata la libera concorrenza e la parità di condizione.

La proposta di parere al titolo III del decreto legislativo in esame, con riferimenti al titolo I per le parti collegate e di competenza delle Regioni e degli enti locali territoriali, si propone quattro obiettivi fondamentali:

1) semplificare, rendere agibili e di attuazione tempestiva le procedure di

costituzione, sostituzione, gestione e modifica dei tributi, delle partecipazioni e addizionali regionali e locali;

2) aumentare gli spazi di decisione autonoma delle regioni e degli enti locali territoriali;

3) semplificare i rapporti fra lo stato e gli enti locali nella redistribuzione delle risorse mantenendo per tutti i soggetti il vincolo della pari e totale compensazione;

4) facilitare e rendere più semplici gli adempimenti del contribuente.

Nel perseguire questi obiettivi si è cercato di rispettare i contenuti della legge delega che rappresentano, in questa occasione, un vincolo insormontabile.

Nel parere sono anche richiamate esigenze che possono essere affrontate solo con altro provvedimento di legge.

1. Il problema del finanziamento della sanità richiede che a regime venga definito: a. un criterio che stabilisca lo zoccolo di finanziamento statale pro-capite; b. la quota di finanziamento regionale pro-capite (che può essere diversa da regione a regione); c. l'eliminazione del disavanzo.

2. L'autonomia fiscale dovrebbe lasciare ad ogni regione la libertà di spendere a suo piacimento tutte le risorse a sua disposizione (tributi propri, partecipazioni e addizionali). La perequazione interregionale dovrebbe riguardare il complesso dei proventi che le regioni ottengono.

Riguardo alla perequazione va chiarito che con l'introduzione della norma in discussione esisteranno due meccanismi perequativi relativi a due tributi passati: il FSN perequerà le diversità di gettito tra regioni che il 90 per cento dell'IRAP netto più l'addizionale IRPEF determinerà rispetto ai contributi degli assistiti (che sono stati soppressi); il Fondo perequativo orizzontale perequerà le diversità di gettito tra le regioni che il 10 per cento

dell'IRAP netto determinerà rispetto al vecchio Fondo perequativo, che a sua volta era stato istituito per perequare il gettito dell'accise sulla benzina rispetto a trasferimenti statali alle regioni. È evidente che questo è un meccanismo farraginoso e che tra l'altro esclude la perequazione relativa all'altra importante fonte di gettito regionale, le tasse automobilistiche.

Con questo decreto legislativo si compie un passo in avanti sul terreno dell'autonomia finanziaria e fiscale delle regioni (avvio considerevole) e degli enti locali (ulteriore evoluzione). Il cammino resta da completare e su questa esigenza si richiama l'attenzione e l'impegno del Governo e del parlamento.

OSSERVAZIONI

ARTICOLO 10

Comma 2: si suggerisce l'abrogazione per la parte relativa ai soggetti pubblici e alle loro forme pubbliche di gestione.

ARTICOLO 16

Al comma 2 sarà necessario intervenire nuovamente in futuro su questa materia, prevedendo il riallineamento all'aliquota di base fissata per il settore privato e mettendo a punto le modalità con cui attuare la redistribuzione dei flussi finanziari tra lo Stato e le altre amministrazioni pubbliche e le regioni.

Alla fine del comma 3 aggiungere le parole: « e per zone territoriali ».

ARTICOLI 17-18

Sono previste agevolazioni di carattere territoriale, per categorie di soggetti e per nuove iniziative produttive ubicate in alcune parti del territorio nazionale.

Essendo l'IRAP una imposta regionale si suggerisce di prendere in esame la possibilità che siano le regioni, almeno a

regime, a decidere le misure di agevolazione o di eventuale penalizzazione fiscale.

Comunque pare necessario che almeno dal 2000 per mantenere, anche modificandole, le agevolazioni vi sia una intesa Stato-regioni interessate, nel rispetto delle direttive e degli accordi comunitari.

ARTICOLO 23

Comma 1 - Sostituirlo con il seguente, identico al contenuto della delega:

« Ai fini di consentire alle regioni e agli enti locali di disporre delle informazioni e dei dati per pianificare e gestire la propria autonomia finanziaria, è istituito un sistema di comunicazione fra amministrazioni centrali, regioni ed enti locali, secondo i seguenti principi:

a) assicurazione alle regioni, province e comuni del flusso delle informazioni contenute nelle banche dati utili al raggiungimento dei fini sopra citati;

b) definizione delle caratteristiche delle banche dati di cui alla lettera a), delle modalità di comunicazione e delle linee guida per l'operatività del sistema ».

Comma 3 - Sostituirlo con il seguente:

3. Le modalità di attuazione di quanto previsto dai commi precedenti e del collegamento degli uffici regionali con il sistema informativo dell'anagrafe tributaria e di utilizzazione dei relativi servizi anche ai fini dello scambio di informazioni di interesse fiscale, sono stabilite con decreto del Ministero delle Finanze, sentite le conferenze Stato-Regioni e Stato-Città ».

ARTICOLO 24

Comma 7: Dopo le parole « del Ministero delle Finanze » aggiungere le parole « sentita la conferenza Stato-regioni ».

ARTICOLO 27

Comma 2: aggiungere le seguenti parole: « La quota percentuale del gettito

IRAP spettante ai comuni è definita dal rapporto tra il gettito IRAP 1998 e l'ammontare del gettito 1997 dei tributi comunali soppressi: fino alla decorrenza dei termini di prescrizione, la percentuale viene modificata in relazione all'aumento del gettito dei tributi soppressi relativo all'accertamento di evasione ed elusione ».

Comma 3: va sostituito con il seguente:

3. Lo Stato riduce i trasferimenti versati alle province di un importo corrispondente alla quota spettante allo Stato di cui al Comma 1., per le finalità di cui all'articolo 1 .bis del decreto-legge 25 novembre 1996, n. 599, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 gennaio 1997, n. 5 ».

Comma 4: dopo le parole « possono attribuire », aggiungere le parole « ai comuni e ».

ARTICOLO 27

Si deve integrare il contenuto dell'articolo con una norma che riconosca espressamente la potestà normativa primaria attribuita alle regioni ad autonomia speciale in materia di ordinamento degli enti locali e finanza locale dai rispettivi statuti e dalle norme di attuazione.

ARTICOLO 28

Comma 1: dopo le parole: « con legge regionale », inserire le parole: « da adottarsi entro il 31 luglio 1999 ».

Al Comma 2: sopprimere le parole: « da pubblicare sulla Gazzetta Ufficiale ».

Si raccomanda inoltre quanto segue: le parole « una volta e mezza l'aliquota minima stabilita dalla predetta legge regionale » andrebbero intese come aggiuntive all'aliquota di base. Altrimenti non conviene neppure prevedere l'addizionale.

ARTICOLO 28

Aggiungere il seguente Comma 2-bis:

2-bis. « In caso di inadempienza della Regione, permane l'obbligo della Regione previsto dal Comma 1 dell'articolo 27, e Comuni e Province possono maggiorare tale importo sino ad una volta e mezzo. Inoltre si propone la soppressione di tutti gli obblighi di pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale, anche per ragioni di costo per gli Enti.

In via subordinata si può:

a) prevedere una unica norma che disponga la pubblicazione in Gazzetta Ufficiale delle sole aliquote IRAP, aliquote delle addizionali comunali e provinciali IRAP, aliquote ICI e l'aliquota dell'addizionale regionale IRPEF;

b) avere una unica pubblicazione;

c) stabilire una data fissa di pubblicazione.

ARTICOLO 29

Sopprimere alla fine del Comma 1 le parole: « provinciali e comunali in rapporto alle funzioni attribuite » e aggiungere il seguente Comma 2:

2. Con provvedimenti regionali o nazionali di istituzione, anche graduale, delle città metropolitane, le Regioni possono assegnare alle stesse quote del gettito di tributi provinciali e comunali in rapporto alle funzioni attribuite, nel rispetto della coerenza fra funzioni trasferite e loro costo di gestione e dello scambio funzioni-risorse per ciascun livello di governo comunale o provinciale ».

ARTICOLO 30

Aggiungere alla fine del Comma 3 le seguenti parole: « Le regioni, a regime, possono decidere aggiornamenti periodici degli importi stessi ».

Comma 5: dopo le parole « e della programmazione economica » inserire le parole: « sentite la conferenza Stato-regioni ».

ARTICOLI 32-33-34-35

In questi articoli si dettano disposizioni in materia di violazioni alle norme IRAP. In taluni casi si prevede espressamente l'entità delle sanzioni amministrative. In altri casi si fanno rinvii alle disposizioni contenute nel decreto del Presidente della Repubblica n. 600 del 1973 (relativo alle imposte dirette).

Si chiede che, per chiarezza e semplificazione, in materia di violazione alle norme sull'IRAP e relative sanzioni si debba fare rinvio alle norme contenute nel decreto del Presidente della Repubblica n. 600 del 1973, ottemperando alla lettera n), n. 3, Comma 144, dell'articolo 3 della legge 662 che dispone: « il coordinamento delle disposizioni da emanare in materia di sanzioni con quelle previste per le imposte erariali sui redditi ».

ARTICOLO 42

All'articolo 42 Comma 6, aggiungere il seguente capoverso: « Alle Regioni che nell'anno 1998, in base a conteggi bimestrali, presentano un saldo negativo delle risorse proprie come determinate ai commi 2 e 3 vengono erogati acconti del fondo perequativo con modalità fissate con decreto del Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, di concerto con il Ministro delle finanze, d'intesa con la Conferenza Stato-regioni. Entro il mese di febbraio 1999 si provvede ai relativi conguagli.

ARTICOLO 50

a) Suscita perplessità il tenore letterale del Comma 5, che lascia presumere che il versamento dell'addizionale, se eseguito dal sostituto (d'imposta o di dichiarazione?) vada effettuato alla regione in cui ha

sede il sostituto medesimo. Tale previsione è del resto in contrasto con il Comma 2 del medesimo articolo (aliquota fissata dalla regione ove ha la residenza il contribuente).

b) Si rileva inoltre che fissare al 31 dicembre dell'anno in cui si riferisce l'addizionale, il requisito della residenza del contribuente crea ai sostituti d'imposta difficoltà pressoché insormontabili, giacché i medesimi operano le ritenute relative ai conguagli in data antecedente al 31 dicembre, e pertanto non possono verificare con esattezza tale requisito. Si suggerisce pertanto di anticipare tale termine.

c) Al Comma 6 alle regioni è riconosciuta la partecipazione alle attività di liquidazione e accertamento dell'addizionale ed è fatto obbligo di provvedere agli eventuali rimborsi. Tuttavia, non sono indicate le modalità di partecipazione delle regioni a tali attività né è regolata la materia dei rimborsi, che rischiano di non poter essere attivati, così come già avvenuto per i soppressi contributi al servizio sanitario nazionale.

ARTICOLO 51

Comma 3 - sostituirlo con il seguente:

3. I tributi aboliti di cui ai commi 1 e 2, limitatamente alla lettera a) continuano ad applicarsi in relazione ai presupposti di imposizione verificatisi anteriormente alla data ivi indicata; mentre quelli riferiti alle lettere b) e c) continuano ad applicarsi alle formalità, le quali continuano ad essere assoggettate esclusivamente alle precedenti disposizioni, che, in relazione ai presupposti di imposizioni verificatisi, secondo le disposizioni vigenti, alla data della quale ha effetto la loro abolizione, vengano richieste nei termini prescritti. Non si fa luogo a eventuali rimborsi per quelle formalità di trascrizione, iscrizione ed annotazione respinte dagli uffici del Pubblico registro Automobilistico e, in caso di ripresentazione, le stesse sono

eseguite senza essere assoggettata alla nuova imposta sempreché siano state correttamente corrisposte le imposte sopprese.

Comma 3: Aggiungere alla fine le seguenti parole: « con facoltà di attribuire il potere di accertamento e riscossione al concessionario di cui all'articolo 52 del decreto legislativo 15 novembre 1993 n. 507, ove il servizio sia stato a questo affidato ».

ARTICOLO 52

Alla fine del Comma 1, aggiungere le seguenti parole: « È consentito quanto non previsto dai regolamenti e quanto non regolamentato e non previsto dalla legge ».

Comma 2: sopprimere le parole: « non oltre il termine di approvazione del bilancio di previsione e non hanno effetto prima del 1° gennaio dell'anno successivo ».

Comma 2: alla fine sopprimere le parole: « e sono pubblicate sulla Gazzetta Ufficiale ».

Comma 4: punto b): sopprimere le parole: « al competente concessionario di cui al decreto del Presidente della Repubblica 28 gennaio, n. 43 » e reinserire le stesse parole, alla fine del punto b).

Comma 4: lettera a): dopo le parole « dei tributi » aggiungere le parole « e di tutte le altre entrate locali ».

Comma 4: punto d): sopprimerlo, o in alternativa alla fine del punto d) aggiungere le parole: « Tranne che nei casi di gestione affidata a terzi ». È opportuno comunque che sia stabilito il principio che l'ente locale controlli l'operato dei concessionari.

Comma 4: sopprimeré il punto e) e trasformarlo in Comma 5 con identico contenuto.

ARTICOLO 52

Si richiama l'attenzione sull'opportunità di modificare l'attuale testo dell'arti-

colo 5 del decreto-legge del 31 dicembre, n. 669, convertito nella legge 28 febbraio 1997, n. 30. Tale disposizione, al Comma 1, lettera d), ha introdotto il principio secondo il quale, qualora vi siano sottrazioni di riscossioni che determinano una riduzione dell'ammontare nazionale complessivo dei compensi superiori al dieci per cento, si procede, entro centoventi giorni, ad una revisione dei compensi per assicurare la permanenza dell'equilibrio economico delle gestioni. Detto principio trova la sua ragione d'essere nel momento in cui l'area di operatività del sistema viene disciplinata solo ad opera della legge ed è quindi finalizzato ad assicurare, a livello nazionale, un meccanismo di salvaguardia a fronte di possibili riduzioni di ricavi a carico dell'intero sistema dei concessionari. A partire dall'anno 1999, invece, detta area di operatività potrà subire significative modifiche anche ad opera dei singoli regolamenti comunali adottati in applicazione delle nuove previsioni in tema di fiscalità locale con la conseguenza che le riduzioni di operatività verranno ad incidere su alcuni concessionari e non su altri.

La norma citata sopra risulta pertanto non più rispondente alla situazione che può determinarsi, per cui si verifica la necessità di riconfigurare l'intervento di salvaguardia nei confronti di ogni singolo concessionario colpito dalla riduzione di operatività che, diversamente, verrebbe ad essere gravemente danneggiato.

Ulteriore osservazione: Si richiama l'attenzione sul fatto che i concessionari versano per l'attività di riscossione dell'ICI un contributo all'ANCI per la tenuta della Banca Dati, pari al 5%. Tale contributo non è previsto a carico degli altri soggetti di riscossione scelti dagli enti Locali territoriali. O si riconosce che la Banca Dati serve, e allora l'obbligo del pagamento del contributo va esteso a tutti, oppure vi sono o si trovano soluzioni alternative da parte del Ministero delle Finanze (Anagrafe Tributaria, ecc...) e si toglie l'obbligo del 5%, per tutti con vantaggio per la finanza locale.

ARTICOLO 53

Comma 2: Va precisato se della Commissione fanno parte anche rappresentanze delle imprese oppure no. In caso di risposta affermativa tutti i tipi di imprese (ovviamente se iscritte all'Albo) vanno rappresentate.

Comma 2: sostituire le parole « degli enti locali » con le parole: « dell'ANCI e dell'UPI ».

Inserire il seguente Comma 3-bis:

Comma 3-bis : « In sede di prima ammissione i concessionari ex-decreto del Presidente della Repubblica n. 43 del 1988 sono iscritti di ufficio. Inoltre i requisiti giuridici, nonché quelli di onorabilità, professionalità, capacità finanziaria, prestazione di cauzione e possesso di adeguato sistema informativo che gli iscritti nell'albo devono possedere siano analoghi per tipologia di imposta.

Eventuali modifiche ai requisiti attualmente previsti devono comunque avvenire in un contesto che mantenga condizioni identiche per tipologia di imposta per tutti i soggetti ».

ARTICOLO 54

Comma 1: sostituire le parole: « contestualmente all' » con le parole: « entro la data dell' ».

E alla fine aggiungere le parole: « Nel corso dell'anno le tariffe ed i prezzi pubblici possono essere modificati ».

ARTICOLO 56

Comma 2: alla fine aggiungere le seguenti parole: « Le maggiorazioni di gettito conseguenti al suddetto eventuale aumento non saranno computate ai fini della determinazione dei parametri utilizzati ai sensi del decreto legislativo 30 giugno 1997, n. 244, ai fini della perequazione della capacità fiscale tra province ».

Comma 3: sostituire le parole « dieci giorni » con « 0 giorni ».

AGGIUNGERE I SEGUENTI COMMI:
4-BIS, 4-TER, 4-QUATER

4-bis. Restano ferme le agevolazioni di cui all'articolo 36 della legge 22 marzo 1995, n. 85, alle cui formalità però si applicano le imposte e relative soprattasse nel caso di mancata presentazione nei termini.

4-ter. Alle formalità richieste ai sensi e per gli effetti dell'articolo 2688 del c.c. si applica una imposta pari al doppio della relativa tariffa.

4-quater. I termini entro cui devono essere richieste le formalità e versata la relativa imposta, decorrono, per quanto riguarda gli atti societari e giudiziari, non prima di 6 mesi dalla pubblicazione degli stessi nel Registro delle Imprese e comunque non meno di 60 giorni dopo che gli stessi siano stati effettivamente restituiti alle parti dalle autorità a seguito dei rispettivi adempimenti.

Comma 6: è abrogato. (In quanto sostituito se accolto dal nuovo Comma 3 dell'articolo 51)

ARTICOLO 57

Comma 1: sostituire il punto b) con il seguente:

b) all'articolo 51, relativo ai valori dei beni e dei diritti, nel Comma 4 dopo le parole « articolo 7 della parte prima della tariffa » sono inserite le seguenti: « e articolo 1 1-bis della tabella » e, dopo l'articolo 53 è aggiunto il seguente articolo 53-bis: « In tutti i casi, di atti pubblici e giudiziari o scritture private, l'imposta di registro è calcolata escludendo dalla base imponibile i veicoli iscritti nel pubblico registro automobilistico ».

Comma 1: al punto d) dopo le parole « aventi ad oggetto » inserire le parole: « esclusivo ».

ARTICOLO 58

Sopprimere il Comma 3 e sostituirlo con il seguente:

3. I Comuni possono diversificare le aliquote entro quella minima del 4 e quella massima del 7 per mille in rapporto alle condizioni socio-economiche del contribuente, alle politiche territoriali ed abitative, alla tipologia degli immobili, alla divisione in zone e mini zone, alle vocazioni territoriali ed economiche.

Sulla base degli stessi elementi, sopra-ri-chiamati, possono differenziare le detrazioni.

I Comuni possono stabilire una ali-quota inferiore al 4 per mille solo nei casi esplicitamente previsti dalla legge e possono concedere agevolazioni ed esenzioni nei casi di calamità naturali.

Ovvero prevedere la seguente modifica: dopo le parole « a disposizione » aggiun-gere la parola: « del contribuente ».

Comma 4: sopprimere le parole: « sono pubblicate sulla Gazzetta Ufficiale ».

ARTICOLO 59

Comma 1: dopo le parole « a norma dell'articolo 52 » aggiungere le parole: « o con delibera motivata, con l'obbligo di adottare il regolamento entro un anno dall'adozione della delibera ».

Comma 1: lettera I), sostituire il n. 2 con il seguente:

2) attribuzione alla giunta comunale del compito di decidere le azioni di controllo.

Si segnala altresì l'esigenza di preve-dere, così come avviene per l'IRAP, un importo minimo, aggiornabile da parte del Comune, al di sotto del quale non si effettuano versamenti e rimborsi.

ARTICOLO 60

Comma 1: sopprimere le parole: « al netto del contributo di cui all'articolo 6,

Comma 1, lettera a) del decreto legge 31 dicembre 1991, n. 419, convertito, con modificazioni, dalla legge 18 febbraio 1992, n. 172 ».

Ovviamente la maggiorazione dell'im-posta provinciale così determinata va compensata con una riduzione di analoga entità dei trasferimenti statali.

ARTICOLO 62

Comma 1: dopo le parole « a norma dell'articolo 52 » aggiungere le parole: « , o in sede di prima applicazione con delibera contenente i criteri costitutivi essenziali del canone, con l'obbligo di adottare il regolamento entro un anno dalla adozione della delibera ».

Comma 1: dopo le parole: « sottopo-nendo » aggiungere le parole: « in sostitu-zione » e alla parola « canone » è aggiunta la parola « patrimoniale ».

Comma 2: alla lettera a) aggiungere alla fine le parole: « con specifico riferi-mento all'articolo 47 ditale regolamento, come sostituito dall'articolo 37, del De-creto del Presidente della Repubblica 16 settembre 1996, n. 610 ».

Comma 2: sopprimere le lettere b), c), d).

ULTERIORI CONSIDERAZIONI:

A) non è previsto tra i criteri di determinazione del canone di autorizza-zione la distinzione della proprietà del suolo o dei beni immobili ove insistono i mezzi pubblicitari. Tenendo conto della differenza delle due fattispecie pare op-portuna una differenziazione e stabilire che la tariffa per quella in area o in immobile privato non può essere inferiore di oltre un terzo ad una analoga in area pubblica.

B) Pare inoltre opportuno al fine di evitare possibili distorsioni nel mercato pubblicitario ed affissionistico richiamare nell'articolo 53, Comma 3, il divieto, già

previsto nell'articolo 33 del Decreto-Legislativo 15 novembre 1993, n. 507, per i soggetti privati, che svolgono l'attività di liquidazione e di accertamento dei tributi nonché di riscossione degli stessi e di altre entrate degli enti locali, di svolgere l'attività di commercializzazione della pubblicità in ogni sua forma.

ARTICOLO 63

Comma 1: dopo le parole « a norma dell'articolo 52 » aggiungere le parole: « o in sede di prima applicazione con delibera contenente i criteri costitutivi essenziali del canone, con l'obbligo di adottare il regolamento entro un anno dalla adozione della delibera ».

Comma 1: aggiungere alla fine del Comma le parole: « Per i centri abitati con popolazione inferiore a 10000 abitanti i Comuni possono deliberare una limitazione territoriale minima a salvaguardia del centro abitato. In tal caso il tratto di strada ivi compreso entra nelle aree comunali ».

Comma 2 : sopprimere le lettere b), c), d).

Comma 2 lettera e): alla fine aggiungere le seguenti parole: « Sono fatte salve le agevolazioni attuali per le manifestazioni istituzionali e politiche ».

Comma 2: alla lettera f) sopprimere le seguenti parole: « ridotta non meno del 50 per cento »

Comma 2: la lettera f) è soppressa ed è inserito il seguente Comma 4:

4. Per le occupazioni permanenti realizzate da aziende di erogazione di pubblici servizi telefonici, del gas, dell'acqua e dell'energia elettrica, con cavi, condutture e connessi impianti e manufatti, l'ammontare del canone annuo, in deroga alle disposizioni di cui ai commi 2 e 3, è determinato forfettariamente sulla base dei seguenti criteri:

a) per le occupazioni del territorio comunale, il canone è commisurato al

numero complessivo delle relative utenze per la misura unitaria di tariffa riferita alle sottoindicate classi di comuni:

fino a 20.000 abitanti L. 1.250 per utente;

oltre i 20.000 abitanti: L. 1.000 per utente;

b) per le occupazioni del territorio provinciale, il canone è determinato nella misura del 20 per cento dell'importo complessivamente corrisposto ai comuni compresi nel medesimo ambito territoriale.

c) In ogni caso l'ammontare complessivo dei canoni annui dovuti a ciascun comune o provincia non può essere inferiore a L. 1.000.000. La medesima misura di canone annuo è dovuta complessivamente per le occupazioni permanenti di cui al Comma 4 effettuate per l'esercizio di attività strumentali ai pubblici servizi telefonici, del gas, dell'acqua e dell'energia elettrica;

d) Gli importi di cui ai punti 1 e 3 sono rivalutati annualmente in base all'indice ISTAT dei prezzi al consumo rilevato al 31 dicembre dell'anno precedente.

Questa soluzione mantiene (e rafforza) la garanzia che su questi servizi pubblici non si scarichi un maggior costo ed introduce però due ulteriori aspetti positivi:

1) non fa perdere gettito a comuni e province (mentre gli effetti della tariffa agevolata del Comma f) non sono prevedibili;

2) elimina ogni contenzioso futuro ed ogni contestazione che insorgono invece mantenendo la tariffa ancorata al chilometro o metro lineare.

L'elemento discutibile della proposta è che limita l'autonomia degli enti locali in misura maggiore che non la lettera f).

Si propone di istituire il seguente articolo 63-*bis*.

ARTICOLO 63-BIS

1) Gli introiti delle sanzioni amministrative accertate dalle Forze di Polizia Municipale nelle materie previste e nell'ambito delle competenze riservate dalle singole disposizioni alla Polizia Municipale, competono all'Ente locale da cui dipende la Polizia Municipale. Ciò vale in particolare per la Legge 11/6/1971, n. 426 (Disciplina del commercio), DM 4(7)(1988 n. 375 (Regolamento di esecuzione della legge 426), Legge 19/3/1980, n. 80 e successive modifiche (Vendite straordinarie), Legge 5/8/1981, n. 441 (Peso netto delle merci), Legge 28/3/1991, n. 112 (Commercio su aree pubbliche), DM 4/6/1993, n. 248 (Disciplina Commercio aree pubbliche), R.D. 18/6/1931, n. 773 (T.U.L.-P.S.); D. Lgs. 27/1/1992, n. 109 (Etichettatura prodotti alimentari), Legge 25/8/1991, n. 287 (pubblici esercizi), D. Lgs. 15/1/1992, n. 50 (Tutela del consumatore).

(Si tratta di una soluzione già adottata con il codice della strada).

2) « Il compenso per l'esattore concessionario è calcolato, in percentuale o in cifra fissa, esclusivamente sulle somme riscosse ».

RUOLI ESATTORIALI

Si tratta delle « multe » non pagata direttamente dal trasgressore e che vanno a ruolo;

l'esattore concessionario, e cioè una società esterna, provvede alla riscossione coatta;

i ruoli degli ultimi anni hanno un valore medio di L.4.000.000.000 per anno;

la normativa attuale prevede che il compenso per l'esattore sia calcolato sul volume complessivo del ruolo, indipendentemente da quanto è riuscito ad incassare;

il compenso dell'esattore aumenta quando aumenta l'indice di morosità e

cioè con meno si incassa, più aumenta quanto il Comune deve pagare all'esattore.

Quindi si propone che:

1) l'esattore si assume il rischio d'impresa;

2) il compenso è calcolato, in percentuale o in cifra fissa, esclusivamente sulle somme riscosse.

ARTICOLO 64

: sostituire le parole: « i regolamenti previsti negli articoli 62 e 63 » con le seguenti: « i regolamenti e le delibere anticipatrici previste negli articoli 58, 62 e 63 ».

Comma 1: Il Comune che abbia in corso un contratto di gestione di cui all'articolo 25 del decreto legislativo 15 novembre 1993, n. 507, può comunque esercitare la facoltà prevista dall'articolo 62, anche dopo la scadenza del contratto medesimo.

Il Comune che abbia in corso un contratto di cui all'articolo 52 del decreto legislativo 15 novembre 1993, n. 507 e che si avvalga della facoltà di istituire il canone previsto dall'articolo 63, può affidare per la durata del contratto medesimo allo stesso concessionario, l'accertamento e la riscossione del predetto canone realmente convenzionato.

ARTICOLO 66

Sostituirlo con il seguente:

66. « Il presente decreto entra in vigore il giorno dopo la pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale. I regolamenti comunali e le delibere anticipatrici degli stessi deliberati entro il termine di approvazione del bilancio di previsione 1998 sono vigenti già dall'anno 1998 ».

ALLEGATO 1-bis

**EMENDAMENTI ALLA PROPOSTA DI PARERE SULLO SCHEMA DI
DECRETO LEGISLATIVO IN MATERIA DI IMPOSTA SUL REDDITO
DELLE PERSONE FISICHE, SULL'IMPOSTA REGIONALE SULLE
ATTIVITA' PRODUTTIVE E SULLA FINANZA LOCALE, IN ATTUA-
ZIONE DELL'ARTICOLO 3, COMMI DA 143 A 149 E 151 DELLA
LEGGE 23 DICEMBRE 1996, N. 662**

Al punto c) della proposta di parere relativa al titolo I dello schema di decreto, le parole: consigliano di prevedere fino alla fine del periodo sono sostituite dalle seguenti: obbligano il Governo a prevedere, per questi contribuenti, un tempo di adattamento esteso a 5 anni.

1. Albertini.

Nella parte introduttiva della proposta sopprimere, alla lettera c), nella parte relativa al settore dell'agricoltura, la seguente frase: Peraltro, deve essere evidenziato che la situazione di aggravio della tassazione causata dall'IRAP deriva dal vantaggio di cui ha sempre beneficiato il settore, che contribuisce con soli 1.000 miliardi di imposte a fronte di un valore aggiunto stimato intorno ai 60.000 miliardi.

1-bis. Benvenuto, Repetto.

Sopprimere il primo periodo della lettera d) che risulta del seguente tenore: Per quanto è emerso dagli approfonditi studi e dalle discussioni svolte, la Commissione ritiene che non ci siano elementi tali da giustificare stabili aliquote differenziate per settore economico, in considerazione delle pregresse situazioni fiscali al di là dei limitati casi previsti dal legislatore.

1-ter. Benvenuto, Repetto.

Osservazioni al parere della Commissione — Punto d):

1. La clausola di salvaguardia così come concepita tiene conto solo dell'even-

tuale sfondamento del tetto massimo da parte dell'IRAP se confrontata con l'importo complessivo dei tributi abrogati. Non si tiene, invece, conto degli incrementi dell'imposta personale (IRPEG o IRPEF) derivati dalla indeducibilità di quella parte di IRAP che ha sostituito i tributi già deducibili (ad es. i contributi sanitari). Conseguo, ad esempio, che per le società di capitali vi è un incremento implicito dell'IRPEG pari al 37 per cento dei contributi sanitari (non più dovuti con tale nome e come costo deducibile, ma col nome di IRAP e, quindi, come costo indeducibile). Occorre pertanto che la clausola di salvaguardia specifichi che il conteggio dei tributi soppressi — che l'IRAP può superare solo per una certa percentuale — sia effettuato tenendo conto, altresì, del maggior imponibile IRPEF/IRPEG che deriva dall'indeducibilità del costo relativo alla parte deducibile dei tributi abrogati.

2. Benvenuto, Repetto.

Nelle considerazioni recate dalla lettera E, dopo il terzo periodo aggiungere i seguenti: Si invita pertanto il governo, in concomitanza con l'introduzione dell'IRAP ad adoperarsi perché la legge della subfornitura sia varata in tempi brevi la seguente frase È necessario inoltre che il governo promuova la regolamentazione dei pagamenti, come avviene in altri paesi europei; tra le industrie di produzione agro-alimentare e la grande distribuzione.

Una parte considerevole degli utili della grande distribuzione viene conseguito attraverso la gestione finanziaria, pagando ai fornitori a 90-120-180 giorni (ed anche più) ciò che viene incassato in tempi infinitamente più brevi (es. i prodotti freschi latte, pane, pesce, ecc., sono incassati quotidianamente e pagati ai fornitori a 90 o 120 giorni). Ne consegue che l'industria agroalimentare con particolare riferimento alle PMI deve indebitarsi e pagare interessi passivi per finanziare la grande distribuzione che è una delle poche tipologie di impresa a capitale circolante positivo. In conseguenza di ciò è condannata a dichiarare un elevato imponibile IRAP per effetti distorsivi presenti nel mercato nazionale.

3. Pasquini, Bonavita.

Al punto E) della proposta di parere relativa al titolo I dello schema di decreto, le parole: in relazione fino alla fine del periodo sono sostituite dalle seguenti: a seguito dell'inclusione, nella base imponibile, degli interessi passivi corrisposti sulle anticipazioni dei contributi statali (spesso erogati con ritardo e principale fonte di entrata del settore), deve essere compensato mediante opportune misure stabilite dal Governo.

4. Albertini.

Nelle considerazioni, dopo la lettera e), aggiungere la seguente:

E-bis Per lasciare inalterata la differenza relativa dell'agevolazione sugli utili prodotti dalle imprese del Mezzogiorno rispetto a quelle del resto del paese, l'agevolazione dovrebbe basarsi sull'effettiva imposta ILOR che non si sarebbe pagata. Una volta determinato l'ammontare di ILOR risparmiata si dovrebbe poter sottrarre questo valore dall'Irap calcolata nei modi ordinari. Soltanto così verrebbe mantenuta l'agevolazione nella stessa misura comparativa di quella attualmente vigente.

5. Caddeo.

Alla lettera f del parere Targetti riferito al comma 2 dell'articolo 4 aggiungere: Il parametro di tassazione deve essere quello del reddito effettivamente prodotto nelle regioni eliminando la condizione che esso sia proporzionalmente corrispondente all'ammontare delle retribuzioni.

6.

Armani, Berruti, D'Alì, Giovanni Pace, Pedrizzi, Pastore, Biasco F. S., Bosello, Conte.

Aggiungere dopo il punto g del relatore Targetti in riferimento all'articolo 11 comma b il seguente punto h:

Per quanto riguarda i compensi per le attività assimilate al lavoro dipendente di cui all'articolo 47 del decreto del Presidente della Repubblica 917/86, sembra che il legislatore abbia dimenticato che, la lettera h) di tale norma fa riferimento alle rendite vitalizie e le rendite a tempo determinate, costituite a titolo oneroso, mentre la lettera i) fa riferimento agli altri assegni periodici, comunque denominati, alla cui produzione non concorrono attualmente né capitale né lavoro, compresi quelli indicati alle lettere h) e i) del primo comma dell'articolo 10 del decreto del Presidente della Repubblica 917/86.

7.

Armani, Berruti, D'Alì, Giovanni Pace, Pedrizzi, Pastore, Biasco F. S., Bosello, Conte.

Nelle Osservazioni, sostituire il punto 2) con il seguente:

2) Per quanto riguarda i soggetti che operano nel settore agricolo di cui all'articolo 45, comma 1, si invita il Governo a fissare al 3 per cento l'aliquota definitiva e a stabilire per il periodo d'imposta in corso al 1° gennaio 1998 e per i due successivi, l'aliquota rispettivamente al 2 per cento, 2, 5 per cento e 2.5 per cento.

8. Thaler.

Integrare l'osservazione n. 2 dopo le parole: (..... o come limite di cui al punto 1b) aggiungendo le seguenti: Se intesa come aliquota la stessa non può essere superiore al 2,5 per cento.

8-bis. Repetto, Benvenuto, Polidoro.

Sempre nella parte dedicata alle osservazioni, al punto 2), dedicato all'agricoltura, alla fine del paragrafo aggiungere la seguente frase: Occorre anche una rimodulazione delle aliquote ancora più bassa di quella prevista.

9. Benvenuto, Repetto.

Dopo il punto 2, delle osservazioni, aggiungere il seguente:

2-bis) per le cooperative che applicano il regime convenzionale disciplinato dal decreto del Presidente della Repubblica 30 aprile 1970, n. 602, e per le cooperative sociali di tipo A che applicano i regimi convenzionali, si suggerisce che la base imponibile relativamente al costo del personale sia costituita dai salari presi a base della contribuzione e non da quelli effettivi.

Inoltre si propone che per le cooperative sociali di tipo B, l'aliquota sia fissata al 2 per cento.

10. Thaler.

Al punto 2), dopo le parole: clausola di salvaguardia, aggiungere: (intesa o come limite di cui al punto 1b, o, più semplicemente come livello dell'aliquota). In quest'ultimo caso, il percorso dell'aliquota relativa all'agricoltura, che potrebbe inizialmente anche essere inferiore al 3 per cento, deve trovare una copertura in un parallelo e opposto percorso dell'aliquota relativa a banche e assicurazioni.

11. Salvatore Biasco.

Sopprimere le osservazioni di cui al punto 3 lettere b) e d).

12. Repetto, Benvenuto, Polidoro.

Al punto 3) delle osservazioni, aggiungere la seguente lettera:

h) per le cooperative e loro consorzi disciplinati dai principi della mutualità previsti dalle leggi dello Stato ed iscritti nei registri prefettizi o nello schedario generale della cooperazione, siano ammesse in deduzione dalla base imponibile le somme destinate alle riserve indivisibili ai sensi dell'articolo 12 della legge 16 dicembre 1977, n. 904.

13. Thaler.

L'ultimo periodo del numero 4) delle osservazioni contenute nella proposta di parere relativa al titolo I, è così sostituito: Il Governo deve stabilire opportuni provvedimenti attenuativi.

15. Albertini.

Sempre nella parte introduttiva, occorre rilevare che la formulazione della lettera g) si presta ad essere interpretato come un esplicito invito al Governo ad aumentare la misura dell'aliquota del 4,25 per cento che non appare condivisibile. Conseguentemente, sopprimere la lettera g).

Conseguentemente, nel dispositivo del parere, al numero 1) va soppressa la lettera d).

17. Benvenuto, Repetto.

Nella proposta di parere relativa al titolo I, nel capitolo dedicato alle coope-

rative si propone di aggiungere la seguente osservazione:

10-2« bis) È necessario che venga diminuita la base imponibile dell'IRAP degli utili accantonati a riserve indivisibili e quindi destinati al patrimonio indisponibile delle cooperative.

Questa richiesta muove da tre motivazioni di fondo:

a) dal presupposto che la destinazione di questa parte di utili è imposta in modo obbligatorio dalla legge come vincolo essenziale che caratterizza la forma di cooperativa; che non è divisibile, che rimane nel patrimonio indisponibile tanto è che nel caso di scioglimento della cooperativa viene acquisito dallo Stato. Quindi appare un assurdo considerarlo base imponibile;

b) dalla considerazione che è l'unico elemento di agevolazione rimasto alla forma cooperativa e quindi l'unico elemento di attuazione del riconoscimento sancito dall'articolo 45 della Costituzione;

c) dalla constatazione che i tanti vincoli posti a difesa delle caratteristiche sociali della forma di lavoro e di impresa cooperativa ne diminuiscono fortemente, rispetto alla impresa privata, gli spazi di accesso al mercato, compreso quello finanziario e dei capitali, e che quindi la via degli utili accantonati è una delle poche forme di ricapitalizzazione di queste imprese;

d) dalla presa d'atto che mentre per le imprese private la riduzione dell'aliquota IRPEG e la introduzione della DIT creano più favorevoli condizioni fiscali, per le imprese cooperative invece l'inserimento nella base imponibile IRAP della parte di utile obbligatoriamente accantonato come riserva indivisibile e indisponibile, di fatto produce una penalizzazione.

19.

Solaroli, Benvenuto, Repetto, Liotta, Agostini, Rabbito, De Benetti, Gambini, Bonavita, Polidori, Albertini, Caddeo, Ripamonti, Pasquini.

Nel numero 11) delle osservazioni contenute nella Proposta di parere relativa al titolo I, le parole: Si invita il Governo sono sostituite dalle seguenti: Il Governo è tenuto.

20.

Albertini.

Nella proposta di parere relativa al titolo I, nel capitolo dedicato alle cooperative si propone di aggiungere la seguente osservazione al Governo:

Provveda il Governo a non includere nella base imponibile dell'IRAP gli utili accantonati a riserve indivisibili e quindi destinati al patrimonio indisponibile delle cooperative. Ciò si giustifica per le seguenti ragioni:

a) la destinazione di questa parte di utili è imposta in modo obbligatorio dalla legge come vincolo essenziale che caratterizza la forma cooperativa; essa inoltre non è divisibile, e rimane nel patrimonio indisponibile tanto è che nel caso di scioglimento della cooperativa viene acquisita dallo Stato;

b) quello indicato è l'unico elemento di agevolazione rimasto alla forma cooperativa e quindi l'unico elemento di attuazione del riconoscimento sancito dall'articolo 45 della Costituzione;

c) i numerosi vincoli posti a difesa delle caratteristiche sociali della forma di lavoro e di impresa cooperativa ne diminuiscono fortemente, rispetto all'impresa privata, le possibilità di accesso al mercato, compreso quello finanziario e di capitali, e che quindi lo strumento costituito dagli utili accantonati è una delle poche forme di ricapitalizzazione di queste imprese;

d) mentre per le imprese private la riduzione dell'aliquota IRPEG e la introduzione della DIT creano più favorevoli condizioni fiscali, per le imprese coope-

native, invece, l'inserimento nella base imponibile IRAP della parte di utile obbligatoriamente accantonato come riserva indivisibile e indisponibile, di fatto produce una penalizzazione.

21. Benvenuto, Repetto.

Nel dispositivo, sostituire il punto 13) con il seguente:

In attesa dell'adozione di trattati internazionali contro la doppia imposizione, la cui stipula deve essere promossa dal Governo per evitare di penalizzare le imprese che operano nel territorio di più Paesi, che potrebbero, in assenza di disposizioni correttive del testo dello schema di decreto, ridurre le entità degli investimenti effettuati in Italia a causa dell'eccessivo carico fiscale, occorre introdurre una disposizione a carattere transitorio che sia finalizzata al medesimo scopo. A tal fine si prospetta la opportunità di prevedere per le società controllate da soggetti residenti all'estero la possibilità di optare per la prosecuzione del pagamento dell'ILOR, ammettendo, tuttavia, la detrazione dell'ILOR versata ai fini dell'IRAP dovuta. Ciò comporta, nel caso in cui l'ILOR sia inferiore all'IRAP, l'effettuazione di un versamento per la parte di IRAP in eccesso; nel caso di ILOR maggiore dell'IRAP, l'ulteriore eccedenza verrebbe considerata come un pagamento anticipato di IRAP. Tale regime transitorio corrisponderebbe al principio di delega di cui alla lettera s) dell'articolo 3, comma 144, della legge 23 dicembre 1996 n. 662.

In alternativa, si potrebbe valutare l'ipotesi di definire in misura forfettaria l'ammontare dell'IRAP dovuta.

La soluzione prospettata consentirebbe di ottenere due effetti positivi: uno per il Governo, in quanto sarebbe assicurata l'invarianza di gettito; l'altro per i contribuenti che sarebbero tutelati da possibili forme di doppia imposizione.

22. Benvenuto, Repetto.

In riferimento al punto 14 del parere del relatore Targetti e all'articolo 31 comma 1 Prevedere in luogo dell'acconto al 120 per cento da versare in due rate di pari importo il versamento in via transitoria per il 1998 degli acconti per i tributi che vanno soppressi (ILOR, Tassa della salute, etc) che andrebbero scomputate dall'IRAP nella dichiarazione 99 per il 98.

23.

Armani, Berruti, D'Alì, Giovanni Pace, Pedrizzi, Pastore, Biasco F. S., Bosello, Conte.

Sostituire il punto 15 con il seguente:

È necessario che, compatibilmente ai vincoli giuridici, sia prevista la facoltà di rivalsa sui compensi dei collaboratori continuati e continuativi dell'Irap pagata in relazione a detti compensi.

24.

Salvatore Biasco.

Al punto 16 aggiungere, in fine, il seguente capoverso:

4) Per soggetti che operano nel settore della piccola pesca l'aliquota è stabilita nella misura del 3 per cento.

25.

Thaler.

Alle osservazioni contenute nel parere relativo all'Irap aggiungere le seguenti osservazioni:

17) Si propone di sostituire il primo comma dell'articolo 45 (Disposizioni transitorie) con il seguente:

1. Per il periodo d'imposta in corso al 1° gennaio 1998 e per i due successivi, l'aliquota è stabilita, rispettivamente, nella misura del 3, del 3,25 e del 3,75 per cento:

a) nei confronti dei soggetti indicati nel precedente articolo 3, primo comma, lettera b quando l'esercizio dell'attività commerciale sia organizzata prevalentemente con il lavoro proprio e dei familiari, ovvero con il lavoro dei soci, a

condizione che il numero complessivo delle persone addette, esclusi gli apprendisti fino ad un massimo di tre, compreso il titolare, ovvero compresi i soci, non sia superiore a tre;

b) nei confronti dei soggetti indicati nel precedente articolo 3, primo comma, lettera c;

e) nei confronti dei soggetti indicati nel precedente articolo 3, primo comma, lettere a e b, quando il reddito di impresa, determinato ai sensi del testo unico delle imposte sui redditi, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, risulta negativo.

26. Repetto, Benvenuto, Polidoro.

All'articolo 3, al comma 2, dopo la lettera c) aggiungere la seguente:

c-bis) ONLUS;

27. Frosio Roncalli.

Articolo 4

L'applicazione dell'IRAP agli enti pubblici pone problemi relativi alla qualificazione delle poste contabili dei relativi bilanci. Infatti, i riferimenti alle voci contenute nell'articolo 2425 del codice civile risulterà di difficile applicazione agli enti pubblici, che redigono i propri bilanci in base a specifiche norme di contabilità.

Si pone pertanto l'esigenza di riclassificare i bilanci degli enti pubblici ai fini IRAP, con criteri da stabilire in via generale con atti regolamentari, in tempo utile per calcolare correttamente il primo acconto d'imposta del 1998.

28. Pasquini, Bonavita.

All'articolo 4, al comma 2, sopprimere le parole da: compresi i compensi fino a: lettera b),.

Conseguentemente, all'articolo 11, sopprimere la lettera b).

29. Frosio Roncalli.

All'articolo 4, al comma 2, secondo periodo, ove ricorra, sostituire le parole: tre mesi con le seguenti: sei mesi.

30. Frosio Roncalli.

Articolo 5

Lo schema di decreto legislativo considera gli ammortamenti deducibili ai fini IRAP (articolo 5, con riferimento all'articolo 2425 c.c., lettera B, n. 10).

La Commissione non ritiene condivisibile che una imposta sulla produzione non colpisca gli ammortamenti ed i canoni di locazione finanziaria (an. 67, terzo comma TUIR).

Per rendere più equa l'imposizione occorre tenere conto delle imprese più deboli (soprattutto quelle che operano in ambienti svantaggiati, come il Mezzogiorno), meno capitalizzate non perché vogliono eludere il fisco, ma perché non hanno possibilità di accedere al mercato dei capitali e non possono essere penalizzate oltre il gravoso onere di corrispondere ingenti interessi passivi al sistema bancario.

Occorre tenere conto inoltre delle imprese di nuova o recente costituzione che non hanno utili proprio in virtù degli interessi passivi che pagano.

Si potrebbe pertanto recuperare alla base imponibile dell'IRAP gli ammortamenti di cui all'articolo 67 del T.U.I.R., ed anche i canoni finanziari contemplati al terzo comma di detto articolo ed esentare i soli ammortamenti relativi ai diritti di utilizzazione di opere dell'ingegno ed ai brevetti industriali (articolo 68 1 comma) ed ai processi, formule ed informazioni relativi ad esperienze acquisite in campo industriale, commerciale o scientifico (articolo 68, 3° comma).

L'ampliamento della base imponibile potrebbe consentire:

a) una riduzione generalizzata dell'aliquota IRAP, pur tenendo conto della conseguente riduzione della base imponibile IRPEF-IRPEG agli effetti della invarianza di gettito;

b) una riduzione della base imponibile delle imprese operanti nel Mezzogiorno; delle imprese agricole; delle imprese, lavoratori autonomi e professionisti attualmente esenti da ILOR e di quelle imprese che presentano una elevata incidenza di oneri finanziari derivanti da prestiti a medio-lungo termine sul valore della produzione.

A titolo esemplificativo si potrebbe decidere:

l'aumento della deducibilità delle spese sostenute dalle imprese per il personale in formazione;

la deducibilità del 50 per cento dei costi del personale di nuova assunzione che comportino un aumento a livello di singola impresa, dei saldi occupazionali;

la deducibilità del 50 per cento dei costi delle collaborazioni coordinate e coordinative;

la deducibilità parziale degli oneri finanziari derivanti da prestiti a medio e lungo termine, che presentano una forte incidenza sul valore della produzione;

la riduzione dell'aliquota al 3 per cento per i soggetti che operano nel settore agricolo e della piccola pesca, con particolare riferimento ai coltivatori diretti privi di lavoratori dipendenti, particolarmente penai izzati dalla riforma;

la non imponibilità degli utili accantonati a riserve indivisibili, ai sensi dell'articolo 12 della legge 904 del 16/12/1977 da cooperative e loro consorzi disciplinati dai principi della mutualità previsti dalle leggi dello Stato ed iscritti nei registri prefettizi o nello schedario generale della cooperazione.

31. Pasquini, Bonavita.

Nello schema di decreto legislativo di attuazione delle deleghe previste dall'articolo 3, commi da 143 a 149 e 151 della legge 23 dicembre 1996, n. 662, in materia di imposta sul reddito delle persone fisiche,

sull'imposta regionale sulle attività produttive e sulla finanza locale, al comma 2 dell'articolo 5, dopo le parole: articolo 2425 del codice civile inserire il seguente periodo: ad eccezione degli interessi passivi afferenti il ritardato pagamento rispetto al termine contrattualmente stabilito, delle competenze per forniture effettuate nei confronti del Servizio sanitario nazionale.

31-bis.

Armani.

Nello schema di decreto legislativo di attuazione delle deleghe previste dall'articolo 3, commi da 143 a 149 e 151 della legge 23 dicembre 1996, n. 662, in materia di imposta sul reddito delle persone fisiche, sull'imposta regionale sulle attività produttive e sulla finanza locale, al comma 2 dell'articolo 5, dopo le parole: articolo 2425 del codice civile inserire il seguente periodo: ad eccezione degli interessi passivi afferenti il ritardato pagamento rispetto al termine contrattualmente stabilito, delle competenze per forniture effettuate nei confronti dello Stato, degli organi dello Stato ancorché dotati di personalità giuridica, degli enti pubblici territoriali, degli istituti universitari, delle unità sanitarie locali, degli enti ospedalieri, degli enti pubblici di ricovero e cura aventi prevalentemente carattere scientifico, degli enti pubblici di assistenza e beneficenza e di quelli di previdenza.

31-ter.

Armani.

In riferimento all'articolo 5 comma 3 (lettera d delle osservazioni del parere Targetti) la Commissione suggerisce di rendere deducibili ai fini IRAP in osservanza con quanto disposto dall'articolo 69 del decreto del Presidente della Repubblica 917/86 i beni gratuitamente devolvibili alla scadenza di una concessione.

32.

Armani, Berruti, D'Alì, Giovanni Pace, Pedrizzi, Pastore, Biasco F. S., Bosello, Conte.

All'articolo 7, comma 1), lettera b), dopo le parole: da altri investimenti, sono inserite le seguenti: diversi da quelli derivanti da azioni o quote e dopo le parole: e da profitti sul realizzo di investimenti mobiliari sono inserite le seguenti: diversi da quelli costituenti immobilizzazioni finanziarie.

33. Benvenuto, Repetto.

All'articolo 8, è aggiunto il seguente comma:

2. Dalla base imponibile dell'IRAP dei medesimi soggetti che abbiano non più di tre addetti, si detrae un ammontare pari al 5 per cento dei compensi o ricavi fino a 100 milioni e pari al 3 per cento per la parte di compensi o ricavi superiori. In nessun caso, la detrazione potrà superare i 20 milioni di lire.

34. Benvenuto, Repetto.

Aggiungere la seguente osservazione:

All'articolo 9, si valuti l'opportunità di:

1. consentire alle imprese agricole di dedurre i canoni di affitto dei fondi, contributi consortili di varia natura e tutte le altre spese, tranne quelle relative alle collaborazioni e alla manodopera impiegata che non vengono registrate in contabilità IVA;

2. dare la possibilità per gli allevamenti eccedentari di cui all'articolo 29 del TUIR di determinare l'imponibile senza il ricorso alla contabilità semplificata, ma con le stesse modalità previste per le altre imprese agricole;

consentire alle imprese con imponibile negativo per effetto di danni naturali e/o di forti investimenti in beni strumentali, di riportare le eccedenze negative di imponibile agli anni successivi.

35. Benvenuto, Repetto.

Articolo 10

Lo schema di decreto prevede una disciplina particolare per gli enti non commerciali: la base imponibile è data dalla somma delle retribuzioni al personale dipendente, e dei compensi per collaborazioni coordinate e continuative (salvo l'esercizio di attività commerciali).

Occorre ora tenere conto anche dell'approvazione del decreto legislativo in materia di Organizzazioni Non lucrative di Utilità Sociale ed enti non commerciali, di imminente pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale.

Si ritiene opportuno estendere il regime dell'articolo 10 anche alle ONLUS, che non sempre sono anche enti non commerciali, aggiungendo tale categoria di enti nella prima parte del primo comma di tale articolo.

36. Pasquini, Bonavita.

Articolo 11

L'articolo 11 considera non deducibili ai fini IRAP i compensi erogati a terzi per collaborazioni coordinate e continuative, i compensi per prestazioni di lavori assimilato a quello dipendente, e gli utili corrisposti ad associati in partecipazione.

Tale misura penalizzerà l'impiego delle collaborazioni, peraltro già appesantite dall'imminente aumento del contributo INPS, previsto dal disegno di legge collegato alla legge finanziaria per il 1998. Inoltre, si determinerà una traslazione d'imposta a carico dei collaboratori, riducendo i loro compensi, stante la precaria tutela normativa di tali rapporti.

Si rischia di attribuire a tali rapporti professionali una ancora maggiore precarietà, inducendo la loro qualificazione di collaborazione occasionale (articolo 81 TUIR, lettera l), i cui corrispettivi sarebbero deducibili ai fini IRAP, e non assoggettati alla contribuzione previdenziale INPS.

Pare opportuno operare i seguenti interventi sull'articolo 11:

1 ridurre l'indeducibilità dei rapporti di cui all'articolo 11, lettera b), al 50 per cento;

2 includere nella predetta lettera *b*) anche i compensi per prestazioni di lavoro autonomo occasionale previsti dall'articolo 81 TUIR, lettera *l*, allo scopo di prevenire operazioni elusive;

3 assicurare la deducibilità integrale per i compensi relativi ai contratti per tali rapporti conclusi prima del 30 novembre 1997.

4. Esigenze di coerenza impongono che tale modifica sia efficace con un espresso riferimento all'articolo 10 anche per gli enti non commerciali, per i quali è attualmente previsto che i compensi qui in esame siano inclusi nella base imponibile IRAP. Lo stesso articolo 8 (società semplici ed associazioni professionali), per le quali pure potrebbe essere prevista la deducibilità al 50 per cento di tali costi.

La copertura finanziaria per tali interventi potrebbe essere ottenuta con l'indeducibilità degli ammortamenti anticipati (articolo 67, terzo comma, TUIR), diversi da quelli connessi ad un effettivo maggiore utilizzo del bene (prima parte del terzo comma), ed i canoni di locazione finanziaria (67, ottavo comma, TUIR).

37. Pasquini, Bonavita.

Si propone di sostituire la lettera c, primo comma dell'articolo 11 con il seguente:

c) sono ammessi in deduzione i contributi per le assicurazioni obbligatorie contro gli infortuni sul lavoro, le spese relative agli apprendisti e al personale assunto con contratti di formazione lavoro, nonché, nella misura del 50 per cento, le spese per il personale dipendente assunto successivamente all'entrata in vigore del presente decreto, limitatamente nel periodo d'imposta nel quale viene effettuata l'assunzione del dipendente e ai due periodi d'imposta successivi, a condizione che tali assunzioni costituiscano un incremento reale dell'occupazione, ossia al

netto delle diminuzioni occupazionali verificatesi nello stesso periodo di imposta.

37-bis. Repetto, Benvenuto, Polidoro.

All'articolo 11, al comma 1, alla lettera c), sostituire le parole: nei limiti del 50 per cento con le seguenti: nei limiti dell'80 per cento.

38. Frosio Roncalli.

Art. 11

Dopo la lettera c) del comma 1, aggiungere la lettera d) seguente:

per le cooperative e loro consorzi disciplinati dai principi della mutualità previsti dalle leggi dello Stato ed iscritti nei registri prefettizi o nello schedario generale della cooperazione, sono ammesse in deduzione dalla base imponibile le somme destinate alle riserve indivisibili ai sensi dell'articolo 12 della legge n. 904 del 16 dicembre 1977.

39. Biasco F. S.

All'articolo 11, dopo la lettera c) inserire la seguente:

c-bis) sono ammessi in deduzione i contributi previdenziali nella misura del 10 per cento versati in relazione a rapporti di collaborazione coordinata e continuativa.

40. Frosio Roncalli.

All'articolo 11, dopo la lettera d) inserire la seguente:

e) per le cooperative che applicano il regime convenzionale disciplinato dal decreto del Presidente della Repubblica 602/70 del 30/4/70 e per le cooperative sociali di tipo A (che sono ONLUS) si applicano i regimi convenzionali, la base imponibile relativamente al costo del personale è costituita dai salari presi a base della contribuzione e non da quelle effettive.

41. Pasquini, Bonavita.

All'articolo 11 dopo la lettera e) è aggiunta la seguente:

f) per le società cooperative edilizie di abitazione, il valore della produzione netta determinato ai sensi dell'articolo 5, è diminuito degli interessi ed altri oneri finanziari di cui al primo comma, lettera c) numero 17) dell'articolo 2425 del C.C., al netto dei proventi finanziari di cui al numero 16) dello stesso articolo, considerati fino a concorrenza degli stessi interessi ed oneri finanziari.

42. Pasquini, Bonavita.

Art. 11

Dopo la lettera d) del comma 1, aggiungere la lettera e) seguente:

« per le cooperative che applicano il regime convenzionale disciplinato dal decreto del Presidente della Repubblica n. 602/70 del 30 aprile 1970 e per le cooperative sociali di tipo A che applicano i regimi convenzionali la base imponibile relativamente al costo del personale è costituita dai salari presi a base della contribuzione e non da quelli effettivi; ».

43. Biasco F. S.

Art. 11

Dopo la lettera e) del comma 1, aggiungere la lettera f) seguente:

« per le società cooperative edilizie di abitazione, il valore della produzione netta determinato ai sensi dell'articolo 5, è diminuito degli interessi ed altri oneri finanziari di cui al primo comma, lettera c) numero 17) dell'articolo 2425 del C.C., al netto dei proventi finanziari di cui al numero 16) dello stesso articolo, considerati fino a concorrenza degli stessi interessi ed oneri finanziari. ».

44. Biasco F. S.

All'articolo 11, comma 1 è aggiunto in fine:

« d) sono esclusi gli apporti economici disposti per effetto dell'articolo 1 della legge 30 aprile 1985 n. 163 e successive modificazioni, nonché quelli disposti ai medesimi fini dagli enti pubblici territoriali ».

45. Conte.

Articolo 14, comma 1, punto i), Sarebbe opportuno precisare che, là dove la legge parla di « ... tre mesi ... » (ad esempio, ex articolo 4 comma 2, ai fini della imputazione territoriale regionale, ovvero, ex articolo 12, ai fini della imputazione territoriale nazionale), essi non sono da computarsi in relazione all'anno solare, bensì allo specifico periodo d'imposta — che può anche essere a cavallo.

46. Armani, Berruti, D'Ali, Giovanni Pace, Pedrizzi, Pastore, Biasco F. S., Bosello, Conte.

Articolo 16 comma 1, In relazione alla incertezza sull'entità della base imponibile da colpire e quindi sul gettito che da essi potrebbe derivare, si propone la riduzione dell'aliquota base iniziale dal 4,25 al 3,50. Per evitare eccessivi penalizzazioni soprattutto nei confronti dei soggetti che non pagavano alcune delle imposte abolite.

47. Armani, Berruti, D'Ali, Giovanni Pace, Pedrizzi, Pastore, Biasco F. S., Bosello, Conte.

Art. 16

Al comma 1 le parole: nonché nei commi 1 e 2 dell'articolo 45 sono sostituite dalle seguenti: nonché dal comma 1 dell'articolo 45. Per i soggetti che operano nel settore agricolo e della piccola pesca l'aliquota è stabilita nella misura del 3 per cento.

Nota: All'articolo 45 il primo comma è soppresso. I commi 2, 3 e 4 assumono la seguente numerazione: 1, 2 e 3.

48. Biasco F. S.

All'articolo 16, dopo il comma 1, aggiungere il seguente:

1-bis. Per i soggetti già esenti dall'ILOR l'aliquota è stabilita nella misura del 3,5 per cento.

49. Frosio Roncalli.

All'articolo 16, dopo il comma 1, aggiungere il seguente:

1-bis. Per i soggetti già esenti dall'ILOR e dall'imposta patrimoniale, l'aliquota è stabilita nella misura del 3,25 per cento.

50. Frosio Roncalli.

All'articolo 16 aggiungere al comma 2: Nelle cooperative sociali di tipo B, i salari e stipendi corrisposti alle persone svantaggiate, inserite nel processo lavorativo per una percentuale minima del 30 per cento, (legge 8/11/91 n. 381 articolo 4 comma 3), non costituiscono base imponibile agli effetti IRAP, dal momento che la legge (Art. 4 comma 4) contempla l'esenzione contributiva previdenziale e sanitaria.

51. Pasquini, Bonavita.

Art. 16

Al comma 2 aggiungere le parole seguenti:

Per le cooperative sociali di tipo B, l'aliquota è fissata al 2 per cento.

52. Biasco F. S.

Articolo 16 comma 3, La facoltà della rivalutazione non dovrebbe essere arbitra-

ria (così come pare che risulti nell'attuale testo), ma dovrebbe essere vincolata da rigidi criteri di discrezionalità.

53.

Armani, Berruti, D'Alì, Giovanni Pace, Pedrizzi, Pastore, Biasco F. S., Bosello, Conte.

All'articolo 17 sopprimere il comma 3.

54. Frosio Roncalli.

ART. 18

Il secondo periodo è sostituito dal seguente: Per le stesse iniziative è concessa per i medesimi periodi l'esenzione dell'imposta regionale sulle attività produttive.

55. Liotta.

ART. 18

Il secondo periodo è sostituito dal seguente: Per le stesse iniziative è concessa per l'anno di inizio di attività e per i quattro successivi l'esenzione dell'imposta regionale sulle attività produttive.

56. Liotta.

All'articolo 18, al comma 1, alla fine dell'ultimo periodo, sostituire le parole: per i cinque successivi con le seguenti: per i due successivi.

57. Frosio Roncalli.

ART. 18

Dopo il comma 1 è aggiunto il seguente:

1. Le agevolazioni di cui al comma 1 sono altresì estese alle piccole e medie imprese che effettuano nuove assunzioni. La misura delle agevolazioni è direttamente proporzionale al numero dei nuovi assunti, in rapporto al numero dei lavoratori già occupati alla data del 31 dicembre 1997. Il periodo delle agevolazioni

è altresì commisurato alla durata del rapporto di lavoro instaurato con i nuovi assunti.

58. Liotta.

Art 19, comma 3, Sarebbe altresì opportuno aggiungere «La disposizione in esame si applica anche quando siano scaduti i termini per l'accertamento di cui all'articolo 43 del decreto del Presidente della Repubblica 600/73 (5 anni), ma, vantando il contribuente un diritto al rimborso, sia ancora pendenti i termini per ottenere lo stesso ex articolo 37 del decreto del Presidente della Repubblica 603/73 (10 anni). In tal caso, però, si riaprono i termini per l'accertamento di cui all'articolo 43 del decreto del Presidente della Repubblica 600/73, fino a che non sia esaurito l'esame della pratica di rimborso». Tratterebbesi, in altre parole, dell'antico principio per il quale *quod temporalia ad agendum, perpetua ad excipiendum*.

59. Armani, Berruti, D'Alì, Giovanni Pace, Pedrizzi, Pastore, Biasco F. S., Bosello, Conte.

Articolo 19, comma 4, Si dovrebbe precisare, in conformità a quanto già previsto dall'articolo 2 del decreto del Presidente della Repubblica 600/736, che non possono essere richiesti dati ed elementi che l'amministrazione finanziaria è in grado di acquisire direttamente; il che, peraltro, è anche conforme a quanto sancito dall'articolo 18 comma 3 della legge 241/90.

60. Armani, Berruti, D'Alì, Giovanni Pace, Pedrizzi, Pastore, Biasco F. S., Bosello, Conte.

Articolo 23

Sarebbe forse meglio prevedere subito (senza le pastoie di cui al comma 3) una facoltà di collegamento diretto delle re-

gioni alla Banca Centrale dell'Anagrafe Tributaria; in tal caso, a ben vedere, non sarebbe necessario trasmettere di volta in volta i dati necessari tramite sistemi telematici o mediante supporti magnetici.

61. Armani, Berruti, D'Alì, Giovanni Pace, Pedrizzi, Pastore, Biasco F. S., Bosello, Conte.

All'articolo 24 dopo il comma 2 è aggiunto il seguente:

3. I principi risultanti dall'articolo 3, comma 143, 144, 148 e 149, della L. 662/96 e dal presente decreto si applicano alla Regione siciliana, che provvede con legge alla istituzione e alla disciplina dell'I.R.A.P. di cui agli articoli da 1 a 43 dello stesso decreto, nell'esercizio della competenza legislativa ad essa spettante in materia.

62. Armani, Berruti, D'Alì, Giovanni Pace, Pedrizzi, Pastore, Biasco F. S., Bosello, Conte.

Sopprimere l'articolo 25, in quanto l'esclusione non ha senso, poiché l'articolo 38 comma 4 del decreto del Presidente della Repubblica 600/73 riguarda l'accertamento sintetico, il quale afferisce al reddito complessivo della persona fisica, e non allo specifico reddito di impresa o di lavoro autonomo (che è il solo tassabile ai fini IRAP), tecnicamente, quindi, non sarebbe comunque neanche lontanamente ipotizzabile un accertamento sintetico ai fini IRAP, poiché non avrebbe senso alcuno.

63. Armani, Berruti, D'Alì, Giovanni Pace, Pedrizzi, Pastore, Biasco F. S., Bosello, Conte.

Art. 26

Comma 2, secondo periodo, dopo le parole: "nel quale è stata applicata" aggiungere le seguenti: "al netto delle quote di riparto spettanti alle regioni a statuto speciale ed alle province autonome di Trento e di Bolzano" ».

64. Thaler.

All'articolo 27, dopo il comma 2, inserire il seguente:

2-bis. Le disposizioni di cui ai commi 1 e 2 non si applicano nei confronti delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e di Bolzano, le quali provvedono a compensare gli effetti dell'abolizione delle tasse di concessione comunale e dell'imposta comunale per l'esercizio di impresa, arti e professioni con trasferimenti da effettuarsi nell'ambito delle competenze statutarie in materia di finanza locale.

65. Thaler.

Articolo 28

L'articolo 28 prevede la possibilità di istituire un'addizionale comunale ed una provinciale all'IRAP, previa emanazione di una legge regionale.

Tale facoltà appare in contrasto con il recente indirizzo di attribuire ai Comuni un'addizionale sull'IRPEF, recepito nel disegno di legge collegato alla finanziaria 1998, già approvato dal Senato.

Si propone pertanto di non istituire l'addizionale IRAP, eliminando l'articolo 28.

66. Pasquini, Bonavita.

Articolo 28, al comma 2, dopo le parole: Gazzetta Ufficiale, inserire le seguenti: , in estratto ed in esenzione dall'imposta sul bollo, nel bollettino ufficiale della regione.

67. Frosio Roncalli, Rossi.

All'articolo 28, dopo il comma 4, aggiungere il seguente:

4-bis. Al comma 1 dell'articolo 84 del decreto legislativo 25 febbraio 1995, n. 77, come modificato dall'articolo 23 del decreto legislativo li giugno 1996, n. 336, le parole: « dell'imposta comunale per l'eser-

cizio di imprese, arti e professioni » sono sostituite dalle seguenti: « dell'imposta regionale sulle attività produttive ».

68. Frosio Roncalli, Rossi.

All'articolo 30, dopo il comma 3, aggiungere il seguente:

3-bis. Nel caso in cui il contribuente abbia versato un acconto maggiore rispetto all'imposta dovuta, l'eccedenza può essere compensata fino a concorrenza dell'imposta dovuta per l'anno successivo.

69. Frosio Roncalli.

Articolo 30, al comma 8, dopo le parole: le banche sono aggiunte le seguenti: e l'Ente poste italiane e le parole: di cui agli articoli 19, comma 5, e 24, comma 8, sono sostituite dalle seguenti: di cui agli articoli 19, commi 5 e 6, e 24, commi 8 e 9,.

70. Frosio Roncalli, Rossi.

Articolo 31

L'acconto per il 1998 fissato al 120 per cento è una misura eccezionale, dettata da esigenze di gettito, di difficile Comprensione per i contribuenti, i cui effetti debbono essere mitigati quanto più possibile.

L'eventuale eccedenza dell'acconto versato rispetto a quanto effettivamente dovuto dovrà essere restituita in tempi rapidi e certi. Lo strumento che appare più efficace consiste nell'incondizionata compensazione di tale credito con l'IRAP dovuta per il 1999, da effettuare al pagamento del primo acconto del 1999.

Tale misura potrebbe essere introdotta nell'articolo 31, aggiungendo un secondo comma.

In considerazione dell'eccezionalità della previsione dell'acconto al 120 per cento, potrebbe inoltre prevedersi che il contribuente che abbia versato meno del 120 per cento, ma che risulti poi avere effettuato un versamento non inferiore

all'IRAP effettivamente dovuta per il 1998, non sia sanzionabile. Anche tale previsione potrebbe essere aggiunta all'articolo 31.

71. Pasquini, Bonavita.

All'articolo 31, la misura del: 120 per cento è sostituita dalla seguente: 98 per cento.

72. Frosio Roncalli.

All'articolo 31, dopo il comma 1), è aggiunto il seguente comma:

2) Gli acconti di imposta per il primo periodo di imposta, di cui al comma 1), vengono commisurati all'entità dei versamenti versamenti effettuati ai fini degli acconti di imposta dell'ILOR e del contributo SSN; tali acconti dovranno essere conguagliati con l'IRAP dovuta a saldo.

73. Benvenuto, Repetto.

Gli articoli 32, 33, 34 e 35 sono sostituiti dal seguente:

« Articolo 32

(Sanzioni amministrative).

1. Per le violazioni relative alla dichiarazione, al suo contenuto e alla documentazione, al ritardato o omesso versamento dell'imposta nonché agli obblighi relativi alla contabilità, si applicano le sanzioni previste in materia di imposte dirette e di imposte sul valore aggiunto. »

74. Frosio Roncalli, Rossi.

All'articolo 32 comma 1, ridurre la sanzione anche in considerazione che, se la dichiarazione annuale dei redditi 740, 750 o 760 contenente il reddito di impresa è stata regolarmente presentata, l'omissione della dichiarazione IRAP non configura neanche un illecito di pericolo,

poiché la base imponibile è stata resa nota al Fisco.

75. Armani, Berruti, D'Alì, Giovanni Pace, Pedrizzi, Pastore, Biasco F. S., Bosello, Conte.

Dopo il capoverso relativo agli articoli da 32 a 35, aggiungere il seguente:

« Art. 39

Aggiungere, in fine, il seguente comma:

"5-bis. Le disposizioni di cui ai commi da 1 a 5 del presente articolo non si applicano alle regioni Friuli-Venezia Giulia, Valle d'Aosta e alle province autonome di Trento e Bolzano." »

76. Thaler.

Articolo 45

L'articolo 45 stabilisce che il Ministero delle Finanze, di concerto con il Ministro del Tesoro, stabilirà con decreto percentuali di aumento o diminuzione massime del carico fiscale per il 1998, rispetto alla somma dei tributi soppressi, garantendo l'invarianza del gettito complessivo.

Si tratta di una duplice salvaguardia: una per il contribuente ed una per il gettito erariale.

La prima è condivisibile, perché con essa lo Stato si fa carico di una delicata transazione particolarmente onerosa per il contribuente, ed è espressione propria di un Legislatore attento ai diritti del contribuente.

La seconda appare inutile e dannosa. Inutile, perché gli effetti che vuole conseguire sono già assicurati dalla clausola secondo cui dovrà essere garantita l'invarianza del gettito complessivo, prevista nell'ultima parte del terzo comma nell'articolo 45. Dannosa, perché impone al contribuente di pagare un'imposta in misura eccedente rispetto al presupposto d'imposta. Tale effetto si cumulerebbe con quello dell'acconto al 120 per cento già

previsto dall'articolo 31, con risultati potenzialmente disastrosi per il contribuente.

Si propone pertanto di modificare l'articolo 45, in modo tale da mantenere la sola salvaguardia in favore del contribuente.

77. Pasquini, Bonavita.

Articolo 45

Si pone il problema di stabilire se la clausola di salvaguardia debba operare individualmente, come previsto dall'attuale formulazione, oppure per categorie, posto che i soggetti IRAP sono stati finora diversamente considerati in relazione ai tributi soppressi. L'attuale formulazione dell'articolo 45 desta perplessità, in quanto non coglie appieno la portata di tale problema. Se la clausola ha la funzione di tenere conto della diversa situazione dei contribuenti rispetto ai tributi preesistenti all'IRAP, è opportuno considerare le categorie e non i singoli contribuenti.

Per tale motivo, si propone di individuare tali categorie, intese come gruppi di contribuenti con disciplina omogenea rispetto ai principali tributi soppressi (ILOR, contributi sanitari, imposta patrimoniale). Quindi, diversificare lo scarto percentuale in relazione a ciascuna di tale categorie.

Tali misure potrebbero essere stabilite con il decreto ministeriale previsto dal terzo comma dell'articolo 45.

L'effetto per il singolo contribuente conseguirà immediatamente da tale disciplina: esso dovrà rapportare la propria situazione alla clausola di salvaguardia riferita alla categoria di appartenenza, e verificare se questa sia applicabile al suo caso oppure no.

78. Pasquini, Bonavita.

Al punto 2) aggiungere, in fine, le seguenti parole: con particolare riguardo ai soggetti monoreddito, senza coniuge,

con figli minori a carico e che abbiano un reddito non superiore a lire 40 milioni annui, nel senso di consentire a tali soggetti di portare in detrazione nella dichiarazione dei redditi la spesa sostenuta per la collaborazione domestica debitamente documentata. Si precisa in merito che era stato presentato un emendamento al disegno di legge collegato alla legge finanziaria per il 1998 e che, su invito del Governo il quale riteneva più opportuno risolvere la questione in sede di emanazione del decreto legislativo di riforma dell'IRPEF, è stato trasformato nell'Ordine del Giorno n. 9.2793.160, accolto dal Governo.

79. Thaler.

Nelle osservazioni relative all'IRPEF, dopo il punto 2) inserire il seguente:

2-bis). È opportuno che il Governo consideri tra gli oneri deducibili di cui all'articolo 10 del testo unico delle imposte sui redditi, approvato con Decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917 anche le spese sostenute per ricorso a collaboratori familiari, o comunque per prestazioni di cura domiciliare in favore di soggetti bisognosi di assistenza o di sorveglianza, nella misura del 19 per cento. Si precisa in merito che era stato presentato un emendamento al disegno di legge collegato alla legge finanziaria per il 1998 e che, su invito del Governo, il quale riteneva più opportuno risolvere la questione in sede di emanazione del decreto legislativo di riforma dell'IRPEF, è stato trasformato nell'Ordine del Giorno n. 9.2793.19, accolto dal Governo.

80. Thaler.

Al numero 6) delle osservazioni contenute nella proposta di parere relativa al titolo II, le parole: si suggerisce fino alla fine del periodo, sono sostituite dalle seguenti: si deve ricorrere all'aumento dell'aliquota più alta.

80-bis. Albertini.

Nella parte del parere relativa all'IRPEF andrebbero evidenziate in maniera più decisa alcune lacune del decreto per quanto concerne la parte relativa alla politica familiare. In particolare:

1) l'obiettivo della semplificazione per l'IRPEE sembra sfuggire ancora una volta, come dimostrano, ad esempio, i 17 nuovi diversi importi delle spese per produzione del reddito secondo il livello di reddito;

2) l'unico (o quasi) degli aggravii di imposta (anche se limitatamente ai redditi superiori ai 50 milioni) riguarda il contribuente con il coniuge a carico;

3) Si abbandona la tradizionale strategia per cui la distanza fra monoreddito e bireddito derivante dalla tassazione separata si riduce attraverso le detrazioni per il coniuge a carico e l'aiuto alle famiglie numerose avviene mediante trasferimenti monetari (assegno al nucleo familiare). Questo strumento — pur condividendo la scelta di favorire tutte le famiglie con figli e non solo quelle dei lavoratori dipendenti — solleva notevoli problemi:

crea una commistione scorretta fra strumenti diversi, sia per finalità, che per modalità di applicazione. Ne è una dimostrazione l'assurdo per cui, un contribuente con solo coniuge a carico e redditi fino a 15 milioni, si trova ad avere 200/250 mila lire in più rispetto ad un altro contribuente con lo stesso reddito, ma con uno o più figli a carico, oltre il coniuge;

richiede una complessa modifica legislativa dell'attuale normativa sull'istituto dell'assegno, con il rischio che a tale modifica non si pervenga, non realizzando la correzione alle distorsioni in danno delle famiglie con solo coniuge a carico provocate dalla riforma dell'IRPEF;

si utilizzano in modo improprio risorse che la finanziaria aveva deciso di destinare ad incremento degli importi degli attuali assegni al nucleo familiare

(peraltro con criteri già predeterminati, in particolare a favore dei figli), per un ammontare da quantificare.

4) la riduzione dal 22 per cento al 19 per cento dell'aliquota per le deduzioni continua a mantenere un'incertezza su tale misura che dovrà acquistare sempre più importanza sia per consolidare il conflitto di interesse, sia per partecipare alla politica per la famiglia.

81. Benvenuto, Repetto.

All'articolo 45, sopprimere il comma 1.

I commi 2, 3 e 4 assumono la seguente numerazione: 1, 2 e 3.

82. Biasco F. S.

Si propone di sostituire il quarto comma dell'articolo 45 (Disposizioni transitorie) con il seguente:

Per gli anni 1998, 1999 e 2000 l'imposta regionale sulle attività produttive non deve eccedere né essere inferiore a quanto avrebbe dovuto essere corrisposto a titolo di tributi o contributi soppressi dal presente decreto legislativo, rispettivamente maggiorato o diminuito di percentuali determinate con Decreto del Ministro delle Finanze. Tali percentuali sono ridotte annualmente in modo da consentire il progressivo avvicinamento dell'ammontare dell'imposta a quello dovuto con il sistema a regime, e tale comunque da garantire l'invarianza del gettito complessivo derivante dall'applicazione del presente titolo.

83. Repetto, Benvenuto, Polidoro.

Si propone di aggiungere dopo il quarto comma dell'articolo 45 il seguente comma:

5. Per gli anni 1998, 1999 e 2000 sono ammesse in deduzione, nei limiti del 20 per cento, le spese per interessi passivi afferenti a finanziamenti, quando l'ammontare degli interessi passivi sia superiore al 30 per cento del valore della produzione netta, determinata ai sensi degli articoli 5 e seguenti.

83-bis. Repetto, Benvenuto, Polidoro.

Si propone di sostituire l'articolo 46 (Revisione delle aliquote e del numero degli scaglioni di reddito) con il seguente:

1. Il comma 1 dell'articolo 11 del testo unico delle imposte sui redditi, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, è sostituito dal seguente: l'imposta lorda è determinata applicando al reddito complessivo, al netto degli oneri deducibili indicati nell'articolo 10, le seguenti aliquote per scaglioni di reddito:

a) fino a lire 15.000.000	17,5%
b) oltre lire 15.000.000 e fino a lire 30.000.000	26,5%
c) oltre lire 30.000.000 e fino a lire 60.000.000	33,5%
d) oltre lire 60.000.000 e fino a lire 150.000.000	39,5%
e) oltre lire 150.000.000	45,5%

83.-ter.

Polidoro.

Articolo 47

Al comma 1, lettera b), le parole da: in proporzione fino a: lire 504.000 sono sostituite dalle seguenti: nella misura del 50 per cento, se al mantenimento del figlio provvedono entrambi i coniugi. Se della detrazione fruisce un solo contribuente Tale importo è raddoppiato.

84.

Frosio Roncalli, Rossi.

Si propone di sostituire le lettere a) e b)2« del primo comma dell'articolo 47 (Revisione delle detrazioni per carichi di famiglia) con il seguente:

a) per il coniuge non legalmente ed effettivamente separato:

1) lire 1.000.000, se il reddito complessivo non supera lire 15.000.000;

2) lire 900.000, se il reddito complessivo è superiore a lire 15.000.000 ma non a lire 30.000.000;

3) lire 750.000, se il reddito complessivo è superiore a lire 30.000.000 ma non a lire 60.000.000;

4) lire 400.000, se il reddito complessivo è superiore a lire 60.000.000 ma non a lire 250.000.000.

b) per ciascun figlio, compresi i figli naturali riconosciuti, i figli adottivi e gli affidati o affiliati, nonché per ogni altra persona indicata nell'articolo 433 del codice civile che conviva con il contribuente o percepisca assegni alimentari non risultanti da provvedimenti dell'autorità giudiziaria, complessivamente lire 400.000 da ripartire tra coloro che hanno diritto alla detrazione in proporzione all'effettivo onere sostenuto da ciascuno. Se della detrazione fruisce un solo contribuente l'importo è fissato nella misura di lire 500.000. Per i redditi superiori a lire 250.000.000 non è ammessa alcuna detrazione.

84-bis.

Polidoro.

Si propone di sostituire il primo comma dell'articolo 48 (Detrazioni per lavoro dipendente, autonomo e di impresa) con il seguente:

1. L'articolo 13 del testo unico delle imposte sui redditi, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, concernente le altre detrazioni dall'imposta, è sostituito dal seguente:

Art. 13

(Altre detrazioni).

1. Se alla formazione del reddito complessivo concorrono uno o più redditi di lavoro dipendente spetta una detrazione dall'imposta lorda, rapportata al periodo di lavoro o di pensione nell'anno, anche a fronte delle spese inerenti alla produzione del reddito, secondo i seguenti importi:

1) lire 1.600.000, se il reddito complessivo non supera lire 15.000.000;

2) lire 1.200.000, se il reddito complessivo è superiore a lire 15.000.000 ma non a lire 30.000.000;

3) lire 900.000, se il reddito complessivo è superiore a lire 30.000.000 ma non a lire 60.000.000;

4) lire 400.000, se il reddito complessivo è superiore a lire 60.000.000 ma non a lire 250.000.000.

84-ter. Polidoro.

Si propone di sostituire il terzo comma dell'articolo 48 (Detrazioni per lavoro dipendente, autonomo e di impresa) con il seguente:

2. Se alla formazione del reddito complessivo concorrono uno o più redditi di lavoro autonomo di cui al comma 1 dell'articolo 49 o di impresa di cui all'articolo 79, spetta una detrazione dall'imposta lorda, non cumulabile con quella prevista dal comma 1, pari:

1) lire 600.000, se il reddito complessivo non supera lire 15.000.000;

2) lire 300.000, se il reddito complessivo è superiore a lire 15.000.000 ma non a lire 30.000.000;

3) lire 200.000, se il reddito complessivo è superiore a lire 30.000.000 ma non a lire 60.000.000.

84-quater. Polidoro.

Si propone di sostituire l'articolo 49 (Detrazioni per oneri) con il seguente:

1. Ai fini delle imposte sui redditi, la percentuale degli oneri sostenuti ammessa in detrazione dall'imposta lorda, è così fissata:

a) fino a lire 30.000.000 30%

b) oltre lire 30.000.000 e fino a lire 60.000.000 25%

c) oltre lire 60.000.000 e fino a lire 250.000.000 20%

d) oltre lire 250.000.000 5%

2. Le aliquote per i redditi superiori di 1, 2, 3, 4 milioni al valore inferiore dello scaglione vanno aumentate rispettivamente di 4, 3, 2 e 1 punti percentuali.

3. Per i redditi superiori a 250 milioni è ammessa la detrazione nella misura del 20 per cento degli oneri di cui all'articolo 13-bis, lettere g, h, i del testo unico delle imposte sui redditi, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986 n. 917.

4. La detrazione è ammessa a condizione che gli oneri stessi non siano deducibili nella determinazione dei singoli redditi che concorrono a formare il reddito complessivo.

5. Le disposizioni dei commi precedenti si applicano agli oneri sostenuti dal periodo di imposta in corso alla data del 1° gennaio 1998.

84-quinquies. Polidoro.

All'articolo 49, comma 1, modificare la percentuale degli oneri sostenuti ammessa in detrazione dall'imposta lorda, portandola almeno al 25 per cento, o, in via alternativa, i limiti massimi di deducibilità.

85. Armani, Berruti, D'Ali, Giovanni Pace, Pedrizzi, Pastore, Biasco F. S., Bosello, Conte.

All'articolo 49, dopo il comma 2, aggiungere il seguente:

2-bis. All'articolo 13-bis, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, sono apportate le seguenti modifiche:

a) alla lettera d) le parole: « un milione di lire » sono sostituite dalle seguenti: « due milioni di lire »

b) alla lettera f) le parole: « lire due milioni e 500 mila lire » sono sostituite con le seguenti: « lire tre milioni e 500 mila lire ».

86. Frosio Roncalli.

Articolo 50, al comma 3, le parole: da pubblicare nella Gazzetta Ufficiale sono sostituite dalle seguenti: da pubblicare, in esenzione dall'imposta sul bollo, sul bollettino ufficiale della Regione.

87. Frosio Roncalli, Rossi.

Articolo 51, al comma 1 alla fine del periodo aggiungere: , nonché l'addizionale comunale e provinciale sul consumo della energia elettrica, di cui all'articolo 24 del decreto-legge 28 febbraio 1983, n. 55, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 aprile 1983, n. 131.

88. Frosio Roncalli, Rossi.

Art. 51

Sostituire il comma 3 con il seguente:

« I tributi aboliti di cui ai commi 1 e 2 continuano ad applicarsi in relazione ai presupposti di imposizione verificatisi anteriormente alle date ivi indicate, con attribuzione del potere di accertamento e riscossione al concessionario di cui all'articolo 52 del decreto legislativo 15 novembre 1993, n. 507, ove il servizio sia stato a questi affidato. »

89. Biasco F. S.

Articolo 52

Il primo comma è sostituito dal seguente:

1. Alle provincie ed ai comuni è attribuita, con decorrenza dal 1° gennaio 1998, la gestione e l'accertamento delle entrate, anche tributarie, salvo per quanto attiene all'individuazione e definizione

delle fattispecie imponibili, dei soggetti passivi e dell'aliquota massima dei singoli tributi, nel rispetto delle esigenze di semplificazione degli adempimenti dei contribuenti. La riscossione coattiva è svolta a norma del decreto del Presidente della Repubblica 28 gennaio 1988, n. 43.

90. Frosio Roncalli, Rossi.

Sostituire la lettera a) del comma 4 dell'articolo 52 con il seguente:

a) l'accertamento dei tributi e delle altre entrate può essere effettuato dall'ente locale anche nelle forme associate previste negli articoli 24, 25, 26 e 28 della legge 8 giugno 1990, n. 142;.

91. Armani, Berruti, D'Alì, Giovanni Pace, Pedrizzi, Pastore, Biasco F. S., Bosello, Conte.

Art. 52

Il 4° comma, lettera b) è sostituito dal seguente:

« Qualora sia deliberato di affidare a terzi, anche disgiuntamente, la liquidazione, l'accertamento e la riscossione dei tributi e delle altre entrate, le relative attività sono affidate, mediante convenzione, alle società miste, di cui all'articolo 22 della L. 8.6.1990, n. 142 i cui soci privati siano prescelti tra i soggetti iscritti all'albo di cui all'articolo 53, o alle aziende speciali di cui al predetto articolo 22 oppure, nel rispetto delle procedure vigenti in materia di affidamento della gestione dei servizi pubblici locali, ai soggetti iscritti nell'albo di cui al predetto articolo 53 ».

La dizione innanzi riportata è di più agevole comprensione rispetto al testo proposto. È assolutamente importante che la norma non preveda alcun trattamento di favore per i concessionari-esattori.

92. Armani, Berruti, D'Alì, Giovanni Pace, Pedrizzi, Pastore, Biasco F. S., Bosello, Conte.

Sostituire la lettera b) del comma 4 dell'articolo 52 con la seguente:

b) qualora sia deliberato di affidare a terzi, anche disgiuntamente, la liquidazione, l'accertamento e la riscossione dei tributi e delle altre entrate, le relative attività sono affidate:

bi) mediante convenzione:

alle aziende speciali di cui all'articolo 22, comma 3, lettera c), della legge 8 giugno 1990, n. 142;

alle società per azioni o a responsabilità limitata a prevalente capitale pubblico locale previste dall'articolo 22, comma 3, lettera e) della legge 8 giugno 1990, n. 142 – modificato dall'articolo 17, comma 58, della legge 15 maggio 1997, n. 127 – i cui soci privati siano prescelti tra i soggetti iscritti all'albo di cui all'articolo 53;

b2) nel rispetto delle procedure vigenti in materia di affidamento della gestione dei servizi pubblici locali:

alle società miste indicate nel precedente punto b1) per le gestioni presso altri comuni;

ai concessionari di cui al decreto del Presidente della Repubblica del 28 gennaio 1988, n. 43;

ai soggetti iscritti nell'albo di cui al predetto articolo 53.

93. Armani, Berruti, D'Alì, Giovanni Pace, Pedrizzi, Pastore, Biasco F. S., Bosello, Conte.

Art. 52

Sostituire il testo della lettera b) del comma 4 con il seguente:

« Qualora sia deliberato di affidare a terzi, anche disgiuntamente, la liquidazione, l'accertamento e la riscossione dei tributi, le relative attività sono affidate, mediante convenzione, alle società miste di cui all'articolo 22 della L. 8 giugno 1990, n. 142 i cui soci privati siano

prescelti tra i soggetti iscritti all'albo di cui all'articolo 53, o alle aziende speciali di cui al predetto articolo 22 oppure, nel rispetto delle procedure vigenti in materia di affidamento della gestione dei servizi pubblici locali, al concessionario di cui al decreto del Presidente della Repubblica 28 gennaio 1988, n. 43, ovvero ai soggetti iscritti nell'albo di cui al predetto articolo 53. »

94. Biasco F. S.

Art. 52

Comma 4, lettera d): Sopprimere.

95. Biasco F. S.

Sostituire la lettera d) del comma 4 dell'articolo 52 con la seguente:

d) il potere di emanazione degli atti amministrativi spetta alla provincia ed al comune, tranne che nei casi di gestione affidata a terzi.

96. Armani, Berruti, D'Alì, Giovanni Pace, Pedrizzi, Pastore, Biasco F. S., Bosello, Conte.

Art. 53

Sostituire il comma 1 con il seguente:

« Presso il Ministero delle Finanze – Direzione Centrale per la Fiscalità Locale – è istituito l'albo dei soggetti privati abilitati ad effettuare attività di liquidazione e di accertamento dei tributi e quelle di riscossione dei tributi e di altre entrate delle provincie e dei comuni. »

97. Biasco F. S.

Sostituire il comma 2 dell'articolo 53 col seguente:

2. L'esame delle domande di iscrizione, la revisione periodica, la cancellazione e la sospensione dall'albo, la revoca e la

decadenza dalla gestione sono effettuati da una apposita commissione in cui sia prevista una adeguata rappresentanza degli enti locali e dei soggetti iscritti all'albo.

98. Armani, Berruti, D'Alì, Giovanni Pace, Pedrizzi, Pastore, Biasco F. S., Bosello, Conte.

Articolo 53

Al comma 2, le parole: in cui sia prevista una adeguata rappresentanza degli enti locali, *sono sostituite dalle seguenti:* in cui la rappresentanza degli enti locali, anche minori, non sia inferiore dell'ottanta per cento.

99. Frosio Roncalli.

Art. 53

Alla fine del 2° comma, dopo le parole: enti locali *aggiungere le seguenti:* e dei soggetti privati di cui al comma precedente.

100. Armani, Berruti, D'Alì, Giovanni Pace, Pedrizzi, Pastore, Biasco F. S., Bosello, Conte.

Art. 53.

Aggiungere al comma 2, dopo le parole: enti locali, *la seguente frase:* e dei soggetti privati di cui al comma precedente.

101. F. S. Biasco.

ART. 53.

Al comma 3, dopo le parole: ed i requisiti *sono aggiunte le seguenti:* di idoneità.

102. Frosio Roncalli, Rossi.

ART. 53.

Dopo il comma 3, aggiungere il seguente:

3-bis. Nel determinare le condizioni ed i requisiti di idoneità per l'iscrizione

all'albo di cui al comma che precede dovranno essere recepite, per quanto compatibili, le disposizioni contenute negli articoli 9, comma 5, 31, commi 1, lettera c), 2, 3 e 4, e 46 del decreto del Presidente della Repubblica 28 gennaio 1988, n. 43, riguardanti rispettivamente i requisiti di idoneità, le condizioni soggettive e gli obblighi di garanzia.

103. Frosio Roncalli, Rossi.

Dopo l'articolo 54 aggiungere il seguente:

ART. 54.

(Richieste dati e notizie relative ai contribuenti).

1. Le richieste agli uffici pubblici o enti pubblici economici di dati, notizie ed elementi rilevanti nei confronti dei singoli contribuenti sono esenti da ogni imposta, tassa, diritto o quant'altro comunque denominato; l'esenzione si intende estesa anche agli accessi alle banche dati purché finalizzati a tale scopo.

104. Frosio Roncalli, Rossi.

All'articolo 55, comma 1, alla fine sono aggiunte le seguenti parole: ad esclusione di quelle indicate al titolo II.

105. De Benetti.

ART. 58

Al comma 4, le parole: sono pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale*, *vengono sostituite con le seguenti:* sono pubblicate, per estratto ed in esenzione dall'imposta sul bollo, sul bollettino ufficiale della regione.

106. Frosio Roncalli, Rossi.

ART. 59.

Al comma 1 lettera o), le parole: per situazioni particolari; *sono sostituite dalle seguenti:* limitatamente ai casi socialmente rilevanti nelle modalità indicate nel regolamento.

107. Frosio Roncalli, Rossi.

ART. 62.

Inserire al comma 1, dopo la parola: sottoponendo, la frase: , in sostituzione.

108. F. S. Biasco.

Sostituire la lettera a) del comma 2 dell'articolo 62 con le seguenti:

a) individuazione della tipologia dei mezzi di effettuazione della pubblicità esterna che incidono sull'arredo urbano o sull'ambiente ai sensi del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, con specifico riferimento all'articolo 47, del decreto del Presidente della Repubblica 16 dicembre 1992, n. 495, sostituito dall'articolo 37 del decreto del Presidente della Repubblica 16 settembre 1996, n. 610.

109. Armani, Berruti, D'Alì, Giovanni Pace, Pedrizzi, Pastore, F.S. Biasco, Boselli, Conte.

ART. 62.

Per evitare che i Regolamenti adottati dai Comuni siano generici e, quindi, possano dar luogo ad impugnativa in sede giurisdizionale è opportuno che i criteri rimangano disciplinati.

È, pertanto, utile che non siano sopresse le lettere b), c) e d) del comma 2°, come posto nel parere del relatore.

110. Armani, Berruti, D'Alì, Giovanni Pace, Pedrizzi, Pastore, F.S. Biasco, Boselli, Conte.

ART. 62.

Comma 2: non devono essere sopresse le lettere b), c) e d).

111. Biasco F. S.

ART. 62.

Al 2° comma, lettera d) la relativa proposizione s'intende sostituita dalla seguente:

d) la determinazione della tariffa terrà conto dei seguenti criteri:

1) Le insegne pubblicitarie funzionali all'esercizio di un'attività in loco e le installazioni pubblicitarie destinate alla diffusione di messaggi per conto terzi non insistenti sulle proprietà comunali vengono sottoposte ad un canone autorizzatorio la cui entità non dovrà superare il tributo già previsto dal capo 1° del decreto legislativo n. 507 del 1993, richiamato al precedente comma 1, senza che vengano applicate le maggiorazioni previste dal su citato capo 1° così rispettando il dettato dell'articolo 3, comma 143, della legge n. 662 del 1996;

2) le installazioni pubblicitarie destinate alla diffusione di messaggi per conto di terzi ed insistenti su proprietà comunale vengono sottoposte ad un canone di concessione comprensivo di ogni altro onere afferente l'occupazione del suolo pubblico e pari al doppio del canone autorizzatorio stabilito al precedente punto;

3) se i comuni intendessero non escludere, nel loro territorio, l'applicazione della imposta comunale sulla pubblicità, la medesima soltanto graverà sulle iniziative pubblicitarie di cui al punto 1, mentre, per quelle indicate al punto 2 l'imposta si aggiungerà alla metà del canone di concessione stabilito allo stesso punto 2.

112. F. S. Biasco.

ART. 64.

Comma 1°: sopprimere la parola: anche.

Tale soppressione dà un senso all'emendamento. Infatti è del tutto logico che i Comuni che abbiano in corso un contratto per la gestione del servizio di accertamento e riscossione dell'imposta sulla pubblicità possano introdurre il canone dopo la scadenza del contratto.

Nella parte finale del comma proposto dal Relatore vanno sopresse le parole: realmente convenzionato. *Si tratta sicuramente di un errore materiale in quanto il testo non ha senso.*

Dopo la parola: *canone vanno invece aggiunte le parole:* mediante convenzione.

- 113.** Armani, Berruti, D'Alì, Giovanni Pace, Pedrizzi, Pastore, F.S. Biasco, Bosello, Conte.

ART. 64.

Comma 1: sopprimere la parola: anche.

- 114.** F. S. Biasco.

ART. 64.

Comma 1: sopprimere le parole: realmente convenzionato.

- 115.** F. S. Biasco.

ART. 64.

Comma 1: dopo la parola: canone, *aggiungere le parole:* mediante convenzione.

- 116.** F. S. Biasco.

ART. 64.

Sostituire il comma 3 con il seguente:

Il comune che abbia in corso un contratto di gestione di cui all'articolo 25 del decreto legislativo 15 novembre 1993, n. 507, può esercitare la facoltà prevista dall'articolo 62 dopo la scadenza del contratto medesimo.

- 117.** F. S. Biasco.

ART. 64.

Dopo il comma 3, aggiungere il comma 4:

Il comune che abbia in corso un contratto di gestione di cui all'articolo 52 del decreto legislativo 15 novembre 1993, n. 507, e che si avvalga della facoltà di istituire il canone previsto dall'articolo 63, può affidare, per la durata del contratto medesimo allo stesso concessionario, l'accertamento e la riscossione del predetto canone mediante convenzione.

- 118.** F. S. Biasco.

ART. 64.

L'articolo 64 dovrebbe prevedere il seguente comma:

1) A decorrere dal 10 gennaio 1998 il comma 4, dell'articolo 12 del decreto legislativo n. 507 del 1993, viene soppresso.

I successivi commi assumerebbero la numerazione: 2-3 e 4.

- 119.** F. S. Biasco.

ART. 66.

Va bene il testo del Governo. La soluzione proposta nel parere del relatore non è convincente.

- 120.** Armani, Berruti, D'Alì, Giovanni Pace, Pedrizzi, Pastore, F.S. Biasco, Bosello, Conte.

ART. 66.

Va bene il testo del Governo. La soluzione proposta nel parere del relatore non è convincente.

- 121.** F. S. Biasco.

ALLEGATO 2

**PROPOSTA DI PARERE A FIRMA ARMANI ED ALTRI SCHEMA DI
DECRETO LEGISLATIVO DI CUI ALL'ARTICOLO 3, COMMI 143 E
144 DELLA LEGGE 23 DICEMBRE 1996, N. 662, ISTITUTIVO
DELL'IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITÀ PRODUTTIVE**

La Commissione bicamerale istituita a norma dell'articolo 3, comma 13 della citata legge n. 662/96, nell'emettere il parere previsto da detta disposizione,

CONSIDERATO CHE

dall'approfondito esame dello schema di decreto, dalle audizioni svolte in commissione, dalle autorevoli opinioni espresse su vari organi di stampa, anche specializzata e dal dibattito che ne è seguito, è emersa una incredibile serie di problematiche che derivano dall'istituzione dell'imposta regionale sulle attività produttive (IRAP) e sono sorte notevoli perplessità che si traducono nella generale aspettativa di una maggiore ponderazione nella definizione delle linee portanti del tributo e quindi della sospensione del provvedimento delegato;

le principali ma sostanziali obiezioni sollevate si incentrano principalmente sui seguenti punti:

l'imposta viola il precetto sancito dall'articolo 53 della Costituzione che stabilisce che « tutti sono tenuti a concorrere alla spesa pubblica in ragione della loro capacità contributiva », così come ne ha fatto costante applicazione la Corte costituzionale. L'IRAP prescinde infatti dalla quantificazione positiva (sia in termini di reddito che di patrimonio) dei risultati dello svolgimento di attività economiche derivanti dalla combinazione dei vari fattori della produzione, potendo essere dovuta anche in presenza di valori reddituali e patrimoniali del tutto negativi o in presenza di aziende fallite;

l'imposta è « fuori » dall'Europa. La nuova forma di imposizione è del tutto atipica rispetto al modello fiscale europeo ed è quindi destinata a produrre sostanziali effetti negativi sulla concorrenzialità delle imprese italiane. In Europa, come in nessun paese del mondo, non esistono esempi del genere, per cui ben può sostenersi che l'IRAP, se non « contro », è « fuori » dall'Europa e tale resterà, a meno che non si nutra la presunzione che un simile tributo possa trovare imitatori. Per queste ragioni è assicurato anche un rischio di censura da parte della Corte europea di giustizia;

l'IRAP non si concilia affatto col federalismo fiscale. Non è una imposta coerente con l'impostazione federalista, peraltro in discussione in sede di riforma costituzionale, non essendovi alcun legame tra imposizione fiscale e spesa pubblica ed essendo l'IRAP strutturata centralisticamente, con semplice trasferimento a livello locale del suo gettito. La indebitabilità dell'IRAP dall'imposta sul reddito provoca, d'altra parte, un effetto a cascata di oneri sulla stessa materia imponibile riferita al singolo contribuente;

alla fine del periodo transitorio, l'autonomia di fissazione di una aliquota addizionale da parte di ogni Regione potrà provocare una concorrenza fra regioni ricche (che potranno permettersi aliquote più basse) e Regioni povere, costrette a scegliere aliquote più elevate per far fronte alle minori risorse disponibili sul territorio;

il nuovo sistema impositivo incide pesantemente sugli assetti economici delle

attività produttive e, quindi, comporterà effetti profondi per il riequilibrio dei diversi fattori della produzione: l'IRAP produrrà un forte effetto distorsivo sui conti delle imprese, gravando su una base imponibile molto vasta la cui composizione è assai diversa da un'impresa ad un'altra e da un settore produttivo all'altro;

l'inclusione nella base imponibile dei costi del lavoro dipendente indurrà i datori di lavoro a sostituire il lavoro dipendente con altro tipo di lavoro, magari al di fuori dei confini italiani, ovvero a ricorrere ad una forte accelerazione dell'automazione dei cicli produttivi, al di là di ogni effettiva convenienza economica se non quella rappresentata dall'alleggerimento del carico fiscale;

l'assoggettamento al nuovo tributo degli interessi passivi penalizzerà le imprese molto indebitate, per lo più per esigenze reali e non per motivi elusivi, con necessità di aggiustamenti strutturali tali da minimizzare l'impatto della nuova imposta, aumentando la capitalizzazione e diminuendo l'indebitamento: operazione certo non sempre possibile e, comunque, non possibile nel breve periodo. E comunque una scelta che non deve dipendere dal fisco, ma dal mercato;

l'incentivo alla ricapitalizzazione non è perseguibile per i soli eletti strutturalmente più deboli presenti nelle aree depresse del paese: quindi la nuova imposta finirà con l'accentuare il divario Nord-Sud. In particolare, ne risulteranno pregiudicate in modo irreparabile le nuove iniziative produttive, soprattutto quelle di chi intraprende per la prima volta un'attività d'impresa, per la cui nascita e per il cui sviluppo è necessario il ricorso ai prestiti bancari fino a quando l'impresa non sarà stata capitalizzata con gli utili prodotti;

saranno poi fortemente penalizzate le imprese che operano nel settore edilizio che, a causa degli altissimi costi degli investimenti, ricorrono ad un massiccio indebitamento bancario attraverso mutui ipotecari;

tra gli interessi passivi oggetto di tassazione IRAP sono paradossalmente compresi quelli relativi a finanziamenti resi necessari da ritardi nel recupero dei crediti fiscali o alla necessità di far fronte all'acconto sul TFR. Ancor più paradossale è l'assoggettabilità all'imposta degli interessi passivi conseguenti al ricorso al mercato bancario da parte di imprese che non riescono a riscuotere i propri crediti a causa dell'inefficienza della macchina giudiziaria;

il nuovo tributo, data la sua particolare struttura in relazione alle imposte che andrà a sostituire, determinerà una colossale redistribuzione del carico fiscale a vantaggio di alcune categorie produttive contro altri lavoratori autonomi ed imprenditori: in particolare, sono sfavorite le categorie che allo stato non sono soggette, o sono parzialmente soggette ai tributi sostituiti:

all'ILOR non sono soggetti i professionisti, le imprese con meno di 3 dipendenti, gli agricoltori, i partecipanti dell'impresa familiare, le società immobiliari;

le imprese che corrispondono l'ICI dovranno conteggiare nella base imponibile IRAP anche i redditi immobiliari, con effetti a cascata che tendono ad espropriare gli stessi redditi immobiliari;

l'imposta patrimoniale sulle imprese, che peraltro, da temporanea, diviene permanente e non è sopportata da tutti i settori produttivi;

suscita forti opposizioni la scelta della indeducibilità dell'imposta dai costi delle imprese. Infatti, si sopprimono tributi deducibili a fronte della entrata in vigore di un tributo non deducibile. In questo modo, oltre ad essere fortemente modificata la base imponibile per il calcolo delle imposte personali, si rischia di colpire le imprese in perdita o addirittura a rischio di fallimento, con una sorta di tassazione minima obbligatoria;

non sono state mantenute le fiscalizzazioni degli oneri sanitari attualmente vigenti per tutte le imprese industriali e in

misura ridotta per il commercio e altri settori, operanti su tutto il territorio nazionale, con ulteriore penalizzazione soprattutto per il Mezzogiorno;

il regime sostitutivo delle agevolazioni per le imprese del Mezzogiorno non è tale da determinare benefici pari a quelli odierni:

l'invarianza del regime agevolativo è condizione necessaria per mantenere l'equilibrio del sistema produttivo meridionale;

la qualificazione dell'IRAP come imposta sul valore aggiunto e non come imposta sui redditi produrrà un forte aumento della pressione fiscale per le imprese multinazionali, dato che i trattati internazionali escludono la deducibilità fiscale di una simile forma di imposizione, nè è da prevedere una rapida rinegoziazione dei trattati internazionali circa le doppie imposizioni;

la misura dell'acconto dell'imposta per il 1998 è fissata al 120% di quanto sarebbe stato dovuto se l'IRAP fosse esistita nel 1997: una misura particolarmente elevata, di cui è difficile trovare giustificazione se non quella di assicurare comunque un gettito che, altrimenti, potrebbe essere a rischio, predisponendo una sorta di « rete di salvataggio » volta ad evitare che i singoli contribuenti si trovino l'anno prossimo a versare un acconto di molto inferiore a quanto accadeva con i vecchi tributi soppressi;

l'apparato normativo, già di per se complesso, è destinato a svilupparsi oltre

misura attraverso provvedimenti applicativi, correttivi, etc, considerando che il testo legislativo è già adesso in gran parte sostanzialmente incomprensibile: la prevista ulteriore stratificazione normativa allontanerà ancora di più il sistema dall'obiettivo di certezza del diritto e di chiarezza delle norme, essenziale tanto per esigenze di civiltà giuridica, quanto di convenienza economica sia per l'erario che per i contribuenti;

questo esito è reso ancor più probabile dalla recente modifica apportata alla legge di delega, in sede di approvazione del collegato alla finanziaria da parte dell'aula del Senato.

TANTO CONSIDERATO ESPRIME PARERE CONTRARIO ALLO SCHEMA DI DECRETO LEGISLATIVO E INVITA IL GOVERNO

a sospendere l'esercizio della delega, tenuto conto del delicatissimo momento economico che sta attraversando il Paese e della rivoluzione « fiscale » che nel '98 si abatterà comunque sul sistema produttivo a seguito delle deleghe fiscali già tradotte in testi legislativi definitivi, considerando che l'introduzione dell'IRAP nel '98 non darà, come previsto, alcun gettito aggiuntivo.

Armani, Berruti, D'Alia, Giovanni Pace, Pedrizzi, Pastore Biasco, Bosello, Conte.

ALLEGATO 3

**Proposta di parere presentata dall'onorevole Frosio
Roncalli sull'IRAP.**

La Commissione parlamentare per il parere al Governo sulle norme delegate previste dalla legge 23 dicembre 1996, n. 662, concernente misure di razionalizzazione della finanza pubblica,

esaminato lo schema di decreto legislativo in materia di imposta sul reddito delle persone fisiche, sull'imposta regionale sulle attività produttive e sulla finanza locale, in attuazione dell'articolo 3, commi da 143 a 149 e 151 della legge 23 dicembre 1996, n. 662;

considerata l'importanza che andranno ad assumere le misure previste dal suddetto decreto legislativo;

in relazione al Titolo I concernente la normativa in materia di IRAP

esprime parere contrario

per i motivi che seguono:

L'istituzione dell'IRAP, concepita come un'imposta reale idonea a sostituire una serie di prelievi fiscali allo scopo di snellire il sistema fiscale, introduce notevoli elementi di incertezza della tassazione e quel che sicuramente va sottolineato è che l'indeducibilità di tale imposta presenta elementi di dubbia costituzionalità. Infatti, l'indeducibilità delle imposte che colpiscono i fattori produttivi non è contemplata in alcun ordinamento tributario dagli altri stati. Non solo, ma il nostro ordinamento tributario è ispirato al principio del divieto della doppia tassazione e alla indeducibilità dell'IRAP consegue in effetti una doppia tassazione.

Ma la normativa proposta dal Governo presenta una serie di effetti negativi soprattutto a carico delle piccole e medie

imprese e della categoria dei lavoratori autonomi e professionisti, che, essendo esenti dall'ILOR, dovranno, dall'entrata in vigore del decreto legislativo, pagare un'imposta che comprenderà anche il gettito ILOR. Questa distorsione è dovuta dalla determinazione di una aliquota d'imposta fissa senza distinzione per settori di attività.

Criticabile è anche il metodo utilizzato per il calcolo della base imponibile IRAP, costituita dall'utile a cui si aggiungono gli oneri finanziari ed il costo del personale.

In tal modo in primo luogo sono penalizzate le imprese che ricorrono al capitale di terzi e sono già fortemente esposte con le banche, anche a causa del periodo di recessione economica; in secondo luogo con l'IRAP si assoggetta a tassazione il costo del lavoro favorendo, quindi, per le aziende la sostituzione del costo del lavoro con quello delle prestazioni esterne. Ciò non comporterà conseguenze particolari, se l'attività delegata resta sul territorio nazionale. L'IRAP risparmiata dalla prima impresa viene infatti trasferita alla seconda. Ma se questo costituirà una spinta agli investimenti all'estero, allora ciò avrà rilevanti conseguenze sia in termini occupazionali che di gettito. Il meccanismo di tassazione è tale per cui l'imposta sarà dovuta anche dai soggetti in perdita.

L'assoggettamento a tassazione degli interessi passivi se, da un lato, favorirà la capitalizzazione delle imprese, dall'altro graverà pesantemente sulla situazione delle aziende indebitate per necessità e non per scelta. Un esempio potrebbe essere quello delle imprese che svolgono la loro attività nei territori che hanno

subito l'alluvione nel novembre 1994 e in quelli colpiti recentemente dal terremoto del 26 settembre.

Si evidenzia che per il primo periodo d'imposta l'articolo 31 prevede l'obbligo di versare un acconto pari al 120 per cento dell'imposta figurativa, calcolata per l'anno precedente, da corrispondere in due rate di pari importo. Per evitare eccessi nell'applicazione dell'imposta è stata inserita una disposizione transitoria detta di «salvaguardia». L'articolo 45 prevede intatti per il 1998 che l'acconto IRAP non possa eccedere né essere inferiore alle somme pagate complessivamente per il 1997 per i tributi e contributi sostituiti dall'IRAP, maggiorata o diminuita di una percentuale indicata dal Ministero del finanze e del tesoro. I contribuenti per i quali questo meccanismo di calcolo determinerà un acconto differente da quello ordinario, applicheranno tale metodo anche per la determinazione dell'imposta. In sostanza l'entità del prelievo IRAP verrà individuata sulla base dei tributi e dei contributi che sarebbero stati versati nel 1998. Si sottolinea che in prima applicazione il calcolo dell'imposta costringerà il contribuente ad una doppia contabilità.

Su questo aspetto sarebbe opportuno che venissero formulati degli esempi uf-

ficiali a riguardo. Questo perché la nozione di gettito complessivo prevista dall'articolo 45, comma 3, non può essere limitata solo al confronto fra l'IRAP ed i contributi e tributi soppressi, ma deve coinvolgere l'aumento dell'IRPEF conseguente l'indeducibilità dell'IRAP, comparativamente alla deducibilità propria della maggior parte dei tributi e contributi soppressi che sono la totalità per i lavoratori autonomi.

Inoltre, si ritiene opportuno che il Governo escluda dalla base imponibile gli utili di esercizio accantonati a riserva indivisibile dalle società cooperative.

Dalle disposizioni contenute nel presente decreto legislativo, si evince che il contribuente — imprese e lavoratori autonomi — che verseranno un maggiore acconto rispetto all'IRAP dovuta dovranno richiederne il rimborso senza poter compensare il credito con il tributo dovuto per l'anno successivo.

Riteniamo che questo sia un ritorno al passato, quando l'unica via per colui che chiudeva la dichiarazione dei redditi con un credito era la richiesta di rimborso. Si suggerisce, pertanto, l'inserimento nel decreto di una nota che preveda espressamente la possibilità per il contribuente di computare l'eccedenza in diminuzione dell'imposta relativa al periodo d'imposta successivo.

ALLEGATO 4

**Proposta di parere presentata dall'onorevole Frosio Roncalli
sull'IRPEF.**

Esaminato lo schema di decreto legislativo in materia di imposta sul reddito delle persone fisiche, sull'imposta regionale sulle attività produttive e sulla finanza locale, in attuazione dell'articolo 3, commi da 143 a 149 e 151 della legge 23 dicembre 1996, n. 662;

considerata l'importanza che andranno ad assumere le misure previste dal suddetto decreto legislativo;

in relazione al Titolo II concernente la normativa in materia di revisione degli scaglioni, aliquote e detrazioni IRPEF:

esprime parere contrario

per i seguenti motivi:

La rimodulazione delle aliquote comporta un aumento del prelievo IRPEF sui redditi medi, tale da trasformare la tassa per l'Europa da prelievo « una tantum » in un tributo fisso per gli anni futuri.

Per quanto riguarda il nuovo sistema di aliquote, scaglioni e detrazioni, la normativa proposta dal Governo appare complicata e non ispirata al principio della semplificazione e razionalizzazione del sistema tributario.

La diminuzione della percentuale di detraibilità degli oneri dal 22 per cento al 19 per cento rappresenta un incentivo all'evasione fiscale, in quanto a fronte di una diminuita convenienza, il cittadino non è motivato a richiedere le fatture o ricevute, soprattutto per le prestazioni specialistiche. Inoltre, sarebbe stato opportuno che a fronte di una riduzione della percentuale di detrazione, il Governo avesse previsto un adeguamento di alcuni limiti di spesa detraibile, quali le spese funebri e le spese per premi di assicurazione, che appaiono nei loro valori attuali superate.

Oppure, sarebbe auspicabile che il Governo, approntando modifiche al decreto legislativo sulle semplificazioni degli adempimenti dei contribuenti, preveda che l'IRAP possa essere parte integrante della dichiarazione unificata annuale ed assolta mediante il regime dei versamenti unitari.

Si rileva che nel decreto in esame il Governo non ha provveduto a emanare nome per sostenere le famiglie mono-reddito.

Frosio Roncalli.

ALLEGATO

**ULTERIORI CONSIDERAZIONI DEL DEPUTATO FERDINANDO
TARGETTI, CONCERNENTI LA PROPRIA PROPOSTA DI PARERE
RELATIVA AL TITOLO I (IRAP) DELLO SCHEMA DI DECRETO
LEGISLATIVO N. 662.**

Premessa.

Il presente decreto legislativo, che dà attuazione a deleghe contenute nel collegato alla finanziaria per il 1997 (legge n. 662 del 23 dicembre 1996), concerne l'istituzione dell'imposta regionale sulle attività produttive, la modifica dell'IRPEF e il riordino della tassazione locale. Queste materie, unitamente alla revisione delle imposte sul reddito di impresa (oggetto di altro decreto legislativo) rappresentano il cuore del processo di riforma fiscale avviato dal Governo.

Con questo provvedimento: si attua un significativo decentramento del prelievo dallo Stato alle regioni e agli enti locali; si attua una drastica semplificazione del sistema tributario e contributivo; si rivede in profondità la tassazione sulle imprese con finalità produttivistiche. Il tutto perseguendo, attraverso il sistema di modifica delle aliquote IRPEF, finalizzata a compensare gli effetti di gettito e redistributivi connessi all'introduzione dell'IRAP, e il sistema delle detrazioni, finalità perequative tra nuclei famigliari, infatti la perdita di progressività delle aliquote IRPEF, derivante dall'abolizione del primo e dell'ultimo scaglione, viene bilanciata dalla scattatura delle detrazioni in funzione inversa rispetto al reddito.

La riforma è disegnata con il vincolo di mantenere parità di gettito, l'invarianza della pressione fiscale complessiva e la parità delle risorse finanziarie disponibili ai diversi livelli di governo.

La riforma connessa all'istituzione dell'Irap.

Premessa: basi teoriche, esperienze estere e dibattito italiano.

La logica di questo tipo di imposta risiede nella tassazione del valore aggiunto. Le giustificazioni teoriche della tassazione del valore aggiunto si ritrovano nella letteratura dagli anni '20 ad oggi (Adams 1921, Colm 1939, Studenski 1940, Saraceno 1945, Di Majo 1986, Pola, Gallo, Visco in questi ultimi dieci anni). La logica può essere così espressa «... occorre riconoscere, accanto alla tradizionale capacità contributiva associata alla remunerazione del "businessman" anche una autonoma capacità contributiva associata al "business", come organizzazione complessa che svolge attività di impresa... Una capacità contributiva autonoma "reale", separata dalla capacità contributiva "personale" propria dei singoli individui in qualità di proprietari (imposta sul patrimonio), di percettori di reddito (imposte sul reddito) o di consumatori (imposte sul consumo)» (Studenski 1940).

La logica di questa imposta può trovare un fondamento teorico nell'idea che l'impresa ottenga dal settore pubblico delle economie esterne che essa contribuisce a ripagare attraverso un'imposta sulla produzione (si ricorda infatti che mentre l'IVA è un'imposta sui consumi, l'IRAP è un'imposta sulla produzione pur riferendosi entrambe, ma con diversa modalità di calcolo, al valore aggiunto). In

altre parole si può pensare al settore pubblico come ad un fattore di produzione.

Lo schema allegato alla relazione chiarisce questo concetto. Nel riquadro 1 abbiamo il Prodotto lordo meno i mezzi di produzione intermedi. Questa differenza determina il prodotto netto, riquadro 2, che è la base imponibile dell'IRAP, d'ora in poi BII. Il Prodotto netto è ottenuto con il concorso dei fattori produttivi interni, riquadro 3, ed esterni, riquadro 4. I fattori produttivi interni sono dati dal lavoro, dal capitale di prestito e dal capitale di rischio. L'economia esterna è data dai servizi statali del territorio e della salute delle persone. Il prodotto netto una volta venduto si trasforma in valore aggiunto, riquadro 5, cioè in reddito che affluisce ai percettori di reddito. I fattori produttivi interni, riquadro 6, ottengono rispettivamente reddito lordo da lavoro (salario diretto ed indiretto e reddito da lavoro autonomo), interessi e utile d'impresa prima delle imposte sul reddito. Il reddito percepito da questi fattori produttivi incorpora il reddito del fattore economie esterne, riquadro 7. L'IRAP è la remunerazione di questo fattore che viene ottenuta sottraendo ai vari fattori produttivi interni una parte del loro reddito. Questo è il motivo per cui l'IRAP è indeducibile dalle imposte personali (IRPEF e IRPEG).

Chiarito questo principio a nostro parere sono prive di fondamento sia l'osservazione che non è chiara quale sia la BII, sia le osservazioni di incostituzionalità basate della stessa. Si argomenta che, poiché l'IRAP un'imposta che si paga anche quando l'impresa è in perdita essa contrasterebbe con il principio che un'imposta deve gravare in funzione della capacità contributiva del contribuente. In realtà la BII non è data dall'utile di impresa, ma dal valore aggiunto e la capacità contributiva è riferita ai fattori che producono tale valore e che ottengono un reddito corrispondente. L'impresa, è l'ambito in cui tale creazione di reddito si realizza, e che è soggetta quindi a tale imposta.

Si osserva in aggiunta che anche una parte delle imposte soppresse (si pensi all'ICIAP) non avevano l'utile di impresa a fondamento della loro base imponibile che quelli soppressi erano tutti prelievi che erano levati anche se l'impresa era in perdita. Malgrado ciò non sono state avanzate eccezioni di incostituzionalità.

Un'imposta sulle attività produttive, come l'IRAP, che nella letteratura inglese è chiamata *business tax*, non solo è stata discussa in letteratura, ma ha anche trovato applicazione concreta. L'esperienza estera mostra che l'imposta sulle attività produttive viene generalmente utilizzata da livelli intermedi di governo. A volte a livello di stato in paesi federali come gli Stati Uniti, ad esempio nel Michigan (Single Business Tax) e nel New Hampshire (Business Enterprise Tax), inoltre anche in Australia stanno studiando un'imposta di questo genere per finanziare gli stati; a volte a livello di comuni in stati unitari come in Francia (la Tax Professionnelle) o in stati federali come in Germania (la Gewerbesteuer) e in Canada (Business tax). Bisogna peraltro riconoscere che per i casi europei quelle imposte non hanno la larghezza della base imponibile dell'IRAP, né il gettito che questa imposta è chiamata ad offrire. Questi paesi stanno studiando un ampliamento e una razionalizzazione dei loro tributi. La legislazione che ci apprestiamo a varare è molto più organica e innovativa rispetto alla legislazione estera.

In Italia il dibattito specialistico su questa imposta si è intrecciato con quello del Federalismo fiscale. Il Rapporto della Commissione del prof. Franco Gallo, «Proposte per la razionalizzazione del Federalismo fiscale», arrivò alla conclusione che era necessario:

sostituire il finanziamento della sanità, basato su contributi e tassa della salute, con una nuova imposta;

dotare le regioni di un tributo proprio di rilevante importanza quantitativa, in modo da potenziare la loro autonomia finanziaria;

razionalizzare e semplificare il prelievo sulle imprese e sul lavoro, sostituendo ad una pluralità di tributi e contributi una sola imposta.

L'istituzione dell'IRAP (IPAR nel Rapporto) assolveva a questo scopo. Era un tributo idoneo alla bisogna a motivo: a. della elevata base imponibile, della possibilità quindi di applicare una sola aliquota o un ventaglio molto piccolo; b. della difficoltà di poterla eludere; c. della maggiore localizzabilità geografica della base imponibile produzione rispetto al reddito.

In alternativa all'IRAP come tributo regionale poteva essere considerato o una compartecipazione all'IRPEF o all'IVA. Con la legge che ci accingiamo a discutere una seppur piccola compartecipazione all'IRPEF è prevista con una aliquota, che come per quel che riguarda l'IRAP, sarà dal 2000 in parte determinabile dalle regioni stesse; in tal modo le regioni disporranno in futuro di due fonti importanti di entrate proprie e di strumenti in parte autonomi per la loro politica fiscale. Si è preferito invece non utilizzare l'IVA, strumento preferito da alcuni autori pur importanti in questo dibattito, come Giarda e Vitaletti, io credo per un valido motivo. Se l'IVA è attribuita dallo stato alle regioni su semplice base pro-capite trarranno un vantaggio relativo le regioni nelle quali c'è maggiore evasione dell'IVA (che è il tributo più evaso) ed esse non saranno stimolate ad operarsi affinché i loro cittadini si comportino in modo fiscalmente corretto. Una diversa attribuzione è complessa dal punto di vista amministrativo.

La sostituzione di molte imposte con l'IRAP.

La norma in discussione ha come obiettivo primario quello della semplificazione e razionalizzazione del sistema tributario. Per questo scopo essa abolisce molti tributi che nel tempo si erano andati sommandosi e che hanno creato

una situazione complessa e confusa, che presenta disparità e irrazionalità di trattamento. I tributi soppressi sono:

i contributi per il servizio sanitario nazionale (compresa la cosiddetta «tassa sulla salute») e altri prelievi contributivi minori;

l'ILOR, che gravava con una aliquota del 16 per cento sull'utile di impresa;

l'imposta sul patrimonio netto delle imprese, che gravava con una aliquota del 7 per cento;

la tassa di concessione governativa sulla partita IVA;

l'ICIAP, una imposta rozza che aveva come base imponibile su cui veniva esercitata l'attività;

le tasse di concessione comunale.

Tutte queste imposte presentano gravi difetti.

La configurazione del prelievo dei contributi sanitari finalizzato al finanziamento dei servizi sanitari appare obiettivamente distorsiva, sia sul piano equitativo, a causa del loro carattere regressivo e delle ampie disparità di trattamento tra i diversi tipi di reddito, sia sul piano dell'allocazione delle risorse, a causa delle variegata e numerose agevolazioni esistenti. Inoltre, i contributi dovuti sul reddito da lavoro dipendente, di cui parte a carico del lavoratore e un'altra a carico del datore di lavoro (l'aliquota ordinaria è, rispettivamente, dell'1 per cento e del 9,6 per cento), concorrono a formare il noto fenomeno del «cuneo fiscale» tra costo del lavoro e retribuzione netta, generando un prezzo relativo del fattore lavoro elevato.

L'Ilor, come è noto, è stata introdotta nell'ordinamento quale imposta locale attraverso cui si sarebbero dovute finanziare le regioni e gli enti locali. Inoltre, essa aveva lo scopo di attuare una discriminazione tra redditi da lavoro e altri redditi. Le motivazioni che hanno ispirato l'istituzione dell'Ilor sono venute meno: l'Ilor attuale è divenuta di fatto una

imposta che grava soltanto sul reddito di imprese in aggiunta all'Irpeg o all'Irpef.

L'Iciap è una imposta sulle imprese commisurate alla dimensione dei fabbricati utilizzati, con aliquota differenziata in funzione ciascuna individuata tipologia di attività e di alcune soglie di reddito. In presenza dell'Ici, questa imposta tende a rappresentare una doppia imposizione per chi è già proprietario dell'immobile. Inoltre, dal punto di vista economico, la sua giustificazione come prezzo pagato per le diseconomie esterne procurate dall'impresa appare quanto mai rozza e assai meno accettabile economicamente di un'imposta che si basa sul valore aggiunto.

L'imposta sul patrimonio netto presenta lo svantaggio che il suo gettito non è anticiclico, aggrava la situazione finanziaria delle imprese nei periodi di recessione; nei periodi di espansione, invece, alla crescita degli utili non corrisponde un maggiore prelievo. Distorce inoltre ulteriormente il sistema impositivo a favore dell'indebitamento rispetto alle altre fonti di finanziamento.

La presenza delle imposte soppresse hanno determinato in Italia una giungla tributaria e un fisco fatto più di eccezioni che di regole. I contributi erano fiscalizzati a volte totalmente, a volte al 2 o al 4 per cento; l'ILOR era applicata ad alcuni contribuenti e non ad altri; fiscalizzazioni a pioggia venivano concessi su base territoriale e/o settoriale. Questa riforma ha il merito di stroncare con coraggio questa giungla fiscale.

Contestualmente all'abolizione di queste imposte viene introdotta la nuova imposta regionale sulle attività produttive (IRAP). In generale, la soppressione di una pluralità di prelievi con basi imponibili ristrette e aliquote differenziate e l'istituzione di un'unica nuova imposta, con base imponibile larga e aliquota uniforme, comportano di per sé un miglioramento dell'efficienza economica del sistema, riducendo gli effetti distorsivi sulle scelte allocative degli operatori. D'altro canto, la scelta di allargare le basi imponibili e ridurre le aliquote è una

caratteristica comune alle norme fiscali realizzate nei principali paesi nel corso degli ultimi decenni.

Il vincolo al legislatore delegato è dato dall'invarianza di gettito complessivo. La relazione tecnica stima delle perdite di gettito per l'abolizione dei tributi sostituiti dall'IRAP che ammontano a:

CSN datori di lavoro privati	21.739
CSN lavoratori dipendenti e pensionati	5.770
Tassa sulla salute di chi è soggetto IRAP	9.575
Tassa salute non soggetti IRAP	1.860
Contributi TBC ecc.	2.377
ILOR	19.000
Imposta patrimonio netto	7.000
Tassa concessione partita IVA	815
ICIAP e tasse concessioni comunali	2.500
TOTALE	70.636

A fronte di queste minori entrate si devono calcolare recuperi di gettito per il fatto che l'abolizione dei tributi anzidetti aumenta la base imponibile di IRPEF e IRPEG. La stima è di 18372 miliardi.

Il gettito da compensare con la nuova imposta regionale è quindi pari a 52.264 miliardi. Le aliquote della nuova imposta data la sua base imponibile (d'ora in poi BII) sono state calcolate per ottenere questo gettito.

Le caratteristiche dell'imposta: base imponibile.

L'IRAP è un'imposta generale di tipo reale, che colpisce tutte le attività produttive esercitate sul territorio regionale, sulla base del valore aggiunto. Essa grava sulle attività organizzate idonee a produrre un risultato valutabile economicamente. L'imposta è giustificata per i maggiori costi alle comunità locali derivanti dall'esercizio di dette attività. Attribuendo

l'IRAP alle regioni si avvia un processo di decentramento fiscale, inteso anche a riallineare in capo ai medesimi centri decisionali la responsabilità della spesa con quella del prelievo.

L'Irap assoggetta a tassazione il valore della produzione netta (valore aggiunto), al netto degli ammortamenti, in capo ai soggetti che abitualmente producono beni o servizi, ancorchè non destinabili alla vendita, nel territorio regionale. Sono quindi soggetti passivi le società, gli enti e gli individui che esercitano attività d'impresa, compreso i produttori agricoli, gli esercenti arti e professioni, gli enti non commerciali, gli organi dello Stato e le amministrazioni pubbliche. La base imponibile della nuova imposta regionale è assai ampia e supera (escludendo le amministrazioni pubbliche) il milione di miliardi.

La base imponibile delle imprese commerciali a contabilità ordinaria (BII) è data dal valore della produzione (A) meno alcuni costi di produzione (B1). Lo schema seguente definisce il valore aggiunto sulla base dei dati del conto economico (articolo 2425 del codice civile), rettificati per determinare il reddito imponibile.

A. Valore della produzione:

ricavi vendite e prestazioni;

variazione rimanenze semilavorati e prodotti finiti;

incrementi immobilizzazioni per lavori interni;

altri ricavi e proventi;

B1. Costi di produzione deducibili:

input: materie prime, sussidiarie, di consumo e di merci;

servizi;

godimento di beni di terzi;

ammortamenti delle immobilizzazioni materiali e immateriali;

variazione delle rimanenze degli input;

oneri diversi di gestione.

BASE IMPONIBILE IMPRESA PER IRAP
 $BII = A - B1$

B2. Costo del lavoro (articolo 2425 c.c.):

salari e stipendi;

oneri sociali;

TFR;

trattamento di quiescenza e simili;

altri costi (contributi pagati ai dipendenti per pasti, prestazione sanitarie liberalità, ecc.).

MARGINE OPERATIVO LORDO
 $MOL = BII + B2$

C. Oneri finanz. (int. pass.); D. Proventi finanz. (int. att.); E. Oneri straordinari; F. Proventi straordinari.

UTILE LORDO

$UL = MOL - C + D - E + F$

$BII = UL + C - D + E - F + B2$

La base imponibile per le banche è data dalla differenza tra la somma di interessi attivi, quote di fondi comuni, commissioni, plusvalenze crediti e la somma di interessi passivi, commissioni passive, perdite su crediti e ammortamenti.

Per le assicurazioni la base imponibile è data dalla differenza tra la somma di premi e proventi di investimenti mobiliari e la somma di provvigioni, pagamento di sinistri, perdite su investimenti immobiliari, variazione delle riserve tecniche, obbligatorie e ammortamenti.

Per i professionisti la base imponibile è data dalla differenza tra i compensi e i costi sostenuti per l'esercizio dell'attività, compresi gli ammortamenti, ma esclusi gli interessi passivi e le spese per il personale dipendente.

Per i lavoratori autonomi la base imponibile è determinata dalla differenza tra

l'ammontare dei corrispettivi e l'ammontare degli acquisti destinati alla produzione.

Per gli enti non commerciali la base imponibile è data dalle retribuzioni corrisposte al personale dipendente e i compensi per collaborazione coordinata e continuativa.

Si invita il Governo, ad adeguare tale normativa con la legge istitutiva delle Onlus e fare esplicito riferimento alle stesse.

Nella determinazione della base imponibile non sono ammessi in deduzione i compensi erogati a terzi in esecuzione di rapporti di collaborazione coordinata e continuativa. Sono invece ammessi in deduzione i contributi INAIL (è un'agevolazione ai settori con elevata pericolosità del lavoro) e il 50 per cento delle spese relative ad apprendisti e personale assunto con contratto di formazione lavoro (è un'agevolazione all'assunzione di giovani).

La Commissione ritiene che oltre all'INAIL dovrebbero essere esclusi dalla BII i contributi pagati all'IPSEMA (la ex cassa marittima) che svolge per i marittimi le stesse funzioni dell'INAIL.

Nei casi in cui il contribuente operi in diverse regioni la ripartizione della base imponibile avviene in proporzione al costo del personale addetto, con continuità, a stabilimenti, cantieri, uffici o basi fisse, operanti per un periodo di tempo non inferiore a tre mesi nel territorio di ciascuna regione. Per le aziende di credito si fa riferimento alla ripartizione regionale dei depositi bancari; per le assicurazioni alla ripartizione dei premi incassati; per le aziende agricole alla localizzazione del terreno.

Si invita il governo a tener conto delle seguenti osservazioni e anomalie per porvi rimedio:

La Commissione ritiene che vestiario, mensa aziendale, regali per festività, corsi di formazione, colonie ecc.. rientrino nella BII e in ogni caso invita il Governo a chiarire in merito.

La Commissione ritiene che l'esclusione degli interessi sul *leasing* configuri un sistema di non neutralità riguardo ai finanziamenti aziendali. Si invita pertanto il Governo ad inserire anche tali interessi nella base imponibile. La difficoltà tecnica di scorporare la parte interessi da quella capitale impone di calcolare la prima su base forfettaria, prendendo a riferimento il tasso di sconto, eventualmente aumentato.

Si ripercuote sulla BII la incertezza interpretativa dell'art 2425 e della IV direttiva CEE sul significato di oneri e proventi « straordinari » chiarisca il Governo se intende con « straordinario » essere evento eccezionale oppure estraneo all'attività caratteristica o all'attività normale.

Per quel che riguarda la localizzazione su più regioni il periodo minimo di permanenza su una regione dei dipendenti previsto in tre mesi è forse troppo breve per la contabilità delle PMI, sicuramente lo è per i circhi viaggianti. In tali casi l'IRAP dovrebbe essere pagata dove la società ha la sede legale.

Il lavoratore dipendente che svolge un'attività di telelavoro dovrebbe essere attribuita alla regione ove ha sede il datore di lavoro.

La Commissione ritiene che le quote di ammortamento accelerato debbano rientrare nella BII l'ammortamento accelerato. Il maggior introito può servire a coprire i minori introiti che derivano da altri suggerimenti che sono qui formulati.

Le modifiche richieste circa l'estensione della BII agli interessi sul *leasing* e agli ammortamenti accelerati rischia di ricadere con particolare intensità sul settore dell'autotrasporto. Il governo valuti quali provvedimenti attenuativi siano opportuni.

Aliquote.

L'aliquota di base è fissata al 4,25 per cento.

Trascorsi due esercizi, le regioni potranno esercitare la facoltà di maggiorarla fino a un punto percentuale, e di differenziarla tra categorie di contribuenti e tra settori di attività.

Tale misura rappresenta, data la stima della base imponibile, l'aliquota di invarianza per il settore privato dell'economia. Essa, cioè, permette di ottenere il gettito necessario per compensare le mancate entrate dovute all'abolizione dei tributi e contributi prima citati (dovuti dalle imprese e dai lavoratori autonomi), al netto del recupero di gettito per IRPEF e IRPEG indotto dall'abolizione degli stessi prelievi.

Il mancato gettito dei contributi sanitari a carico dei lavoratori dipendenti e dei pensionati, nonché della tassa sulla salute versata dai contribuenti che non saranno assoggettati all'IRAP, troverà invece compensazione nella rimodulazione dell'IRPEF.

Per le amministrazioni pubbliche, rispondendo ad esigenze di semplicità amministrativa e in ossequio ai principi stabiliti dalla legge delega, sono state fissate aliquote eguali a quelle attualmente vigenti per i contributi sanitari. Questa scelta, che elimina l'esigenza di attuare complesse redistribuzioni compensative interne al comparto delle pubbliche amministrazioni, è senz'altro ragionevole nel periodo transitorio, ma non è giustificabile a regime. Sarà quindi necessario intervenire nuovamente in futuro su questa materia, prevedendo il riallineamento all'aliquota di base fissata per il settore privato e mettendo a punto le modalità con cui attuare la redistribuzione dei flussi finanziari tra lo Stato e le altre amministrazioni pubbliche e le regioni.

Siccome la riforma avrebbe comportato un aggravio fiscale per il settore agricolo e un beneficio per quello delle banche e assicurazioni sono state previste nella fase di transizione delle aliquote diverse per gli agricoltori, per i quali nei tre anni 1998/2000, sono previste aliquote del 3, 3,5 e del 4 per cento, e per banche e assicurazioni, per le quali sono previste aliquote del 5, 4,75 e del 4,5 per cento.

Entrata in vigore e acconto.

La riforma entrerà in vigore nel 1998. Per quell'esercizio i contribuenti non saranno quindi tenuti al pagamento dei contributi e i tributi soppressi, ma solo dei saldi riferiti all'esercizio 1997. Nel 1998, contestualmente a quelli delle imposte dirette (a maggio e a novembre), verranno versati i primi acconti dell'IRAP, sulla base di un imponibile calcolato sulle risultanze del bilancio 1997. Le misure degli acconti sono fissate in modo da garantire la parità di gettito, in termini di cassa, in ciascun anno del triennio 1998-2000. Opportune disposizioni regolano i rapporti finanziari tra i diversi livelli di governo in modo da garantire per ciascuno di essi l'invarianza delle risorse finanziarie, rispetto al vecchio regime. Ovviamente, se l'andamento del gettito dell'IRAP risultasse, già nel corso del 1998, difforme rispetto alle previsioni, si provvederà con decreti correttivi (come previsto dall'articolo 3, comma 144, lettera r) della legge 662 del 1996), a ritoccare la misura degli acconti e l'aliquota di base.

Per il primo acconto di imposta l'acconto da versare in due rate di pari importo è commisurato al 120 per cento dell'imposta figurativa sul valore della produzione netta dell'anno precedente.

Per quanto riguarda l'acconto da versare per il 1998 si invita il Governo a precisare se, analogamente a ciò che avviene per l'IRPEF, non è soggetto a sanzioni il contribuente che versi l'acconto sulla base dell'imposta effettiva che stima correttamente di dover pagare.

Si invita inoltre il Governo a precisare che il contribuente può recuperare l'eventuale credito d'imposta nella dichiarazione dell'anno successivo o richiedendo il rimborso.

Decentramento fiscale.

La riforma persegue l'obiettivo del decentramento fiscale con l'attribuzione alle regioni della gran parte dell'IRAP e di un'addizionale sull'IRPEF. Quest'ultima

addizionale è prevista essere dello 0,5 per cento nei primi due anni. Questa addizionale non comporta un aumento della pressione fiscale sui contribuenti perché della stessa misura sono ridotte le aliquote erariali. A regime ogni regione potrà aumentare questa aliquota fino all'1 per cento.

Non tutto il gettito dell'IRAP confluirà alle regioni. Per i primi due anni una parte andrà allo Stato per la gestione dell'imposta e per la compensazione della perdita della patrimoniale. Un'altra parte andrà ai comuni e alle province sotto forma di compartecipazione al gettito dell'imposta. Per i primi due anni questo trasferimento sarà commisurato al gettito che comuni e province perdono in seguito alla abolizione dei tributi soppressi dall'IRAP. Dal terzo anno questi trasferimenti saranno sostituiti rispetto alla base, da addizionali le cui aliquote saranno tali da garantire un gettito pari a quello delle imposte sopresse. L'aliquota di base dell'IRAP (oggi 4,25) sarà diminuita della somma di queste aliquote addizionali. Sulla base di una legge regionale ogni comune potrà poi istituire una di addizionale di importo fino a 1,5 volte tale l'aliquota di addizionale. Le regioni possono poi aumentare dell'1 per cento delle aliquote di base.

Avremo quindi a regime sei aliquote: l'aliquota di base dell'IRAP del 4,25 per cento; l'addizionale IRPEF dello 0,5 per cento, comune a tutte le regioni; un'ulteriore addizionale IRPEF fino ad un ulteriore 0,5 per cento a discrezione regionale; le aliquote addizionali comunale e provinciale di base all'IRAP (che vanno a deduzione dell'aliquota di base regionale) che vanno definite sulla base dei trasferimenti passati; le ulteriori aliquote addizionali all'IRAP a discrezione comunale fino ad 1,5 volte l'addizionale di base comunale e provinciale; l'ulteriore aliquota addizionale regionale dell'1 per cento.

Rispetto alla situazione vigente le risorse attribuite alle regioni aumentano. Al 1996 i contributi sanitari (compresa la cosiddetta «tassa sulla salute») ammontano

a 51 mmd circa (comprendendo i contributi sanitari pagati dalle regioni stesse). Con l'entrata in vigore di questa legge la quota che è attribuita alle regioni è data 4a1 gettito complessivo (che grava cioè sul settore privato e pubblico) dell'IRAP, che è di 66 mmd, a cui va sottratto circa 7 mmd (solo per due anni) che vanno allo Stato e 2,5 mmd che vanno a province e comuni; a questa cifra vanno aggiunti 4,5 mmd di addizionale IRPEF. L'incremento è di 61-51, cioè 10 mmd.

A motivo della delega nei primi due anni le Regioni non potranno disporre di questo maggior gettito (la delega infatti dice che il decreto legislativo non deve comportare variazione delle risorse finanziarie per i diversi livelli di governo). A partire dal 2000 saranno varate norme relative alla perequazione regionale e alla revisione del finanziamento della sanità. Da quella data le regioni disporranno di due fonti di gettito che potranno anche essere manovrate (operando sulle aliquote addizionali) secondo autonome scelte politiche ed economiche.

A differenza dei contributi sanitari, che gravano solamente sulle retribuzioni lorde del lavoro dipendente, le nuove imposte consentono di modulare la politica tributaria regionale sia sul complesso delle attività produttive della regione, sia sulle famiglie, entro margini di autonomia consistenti: un punto percentuale di aliquota IRAP equivale, a livello nazionale, a circa 12.000 miliardi di gettito dal settore privato; mezzo punto percentuale di addizionale IRPEF equivale a circa 4.600 miliardi. Si deve anche considerare la facoltà che avranno le regioni di determinare aliquote dell'IRAP differenziate per settori e tipologie di contribuenti. Questo assetto del finanziamento delle regioni potrà essere opportunamente modulato nel futuro, ampliando il gettito regionale secondo le esigenze che potranno derivare dal trasferimento di nuove funzioni, oggi di competenza dello Stato.

Detto questo tuttavia considerato che l'addizionale comunale e provinciale differenzerebbe le aliquote IRAP tra comuni

di una stessa regione. Questo, a nostro parere, darebbe luogo a notevoli complicazioni nelle dichiarazioni dei contribuenti. Per questa ragione si suggerisce al Governo di non esercitare la delega sull'addizionale comunale e provinciale dell'IRAP. Si suggerisce ulteriormente al Governo di prevedere maggiori trasferimenti ai comuni e alle provincie, sotto forma di quota parte delle aliquote IRPEF, in connessione con il trasferimento di maggiori compiti a tali enti che derivano dall'operare della legge Bassanini e dai nuovi dettati della Costituzione modificata.

Da ultimo va fatto rilevare che il decreto legislativo prevede che dal 2000 le regioni possano disciplinare le procedure applicative dell'IRAP e l'espletamento delle attività di liquidazione, accertamento e riscossione. Le regioni che non saranno in grado di assolvere a tali compiti possono stipulare con il Ministero una convenzione affinché sia il Ministero a svolgere queste attività.

Affinché le regioni giungano preparate a questo appuntamento si invita il Governo a iniziare fin da subito un processo di sinergia e dialogo con le regioni e a destinare ad esse una quota della capacità operativa per la riscossione e a concordare con esse i piani di verifica per l'accertamento.

Il finanziamento della sanità.

L'attuale sistema sanitario nazionale (SSN) italiano data dal 1980. Nel 1996 la spesa complessiva ammonta a circa 100 mmd. Le disponibilità finanziarie complessive del SSN derivano da quattro fonti: 1. Contributi degli assistiti (contributi sanitari nazionali e tassa sulla salute); 2. Entrate dirette degli enti pubblici (ticket); 3. Fondo Sanitario Nazionale (FSN) a carico del bilancio pubblico; 4. Partite delle regioni a statuto speciale (un giroconto). Il FSN dispone di due fondi uno in conto capitale gestito dal Ministero del Bilancio; l'altro, detto FSN di parte corrente (FSN-PC), gestito dal ministero

del Tesoro. Al nostro fine è quest'ultimo che ci interessa.

Il FSN-PC è annualmente distribuito tra le regioni secondo una delibera del CIPE su proposta del Ministero della Sanità, sentita la conferenza stato-regioni. I criteri di ripartizione sono un misto di ripartizione pro-capite e di ripartizione storica.

Ogni regione a statuto ordinario dispone quindi a tutt'oggi delle seguenti tre entrate: FSN, Contributi sanitari Entrate dirette. Purtroppo dal 1992 in poi queste entrate non sono state sufficienti a coprire le spese, la cui dinamica è stata spesso fuori controllo; si è così creato ogni anno un disavanzo stabile. Solo recentemente tale disavanzo si è ridotto, ma non annullato (nel 1996 è circa il 3 per cento del FSN, dopo essere stato mediamente più del 7 per cento dal 1990 al 1994).

Va inoltre illustrato un altro punto. Nel 1970 (legge 281) fu costituito un fondo comune regionale in cui erano confluiti finanziamenti provenienti da altre leggi (sul trasporto regionale e per lo sviluppo regionale). Con la legge 549 del 1995, legge collegata alla Finanziaria per il 1996, si è stabilito che, a decorrere dal 1996, questo tipo di trasferimenti a favore delle regioni (che avevano raggiunto la cifra di 11.280 md) vengono a cessare. Alle regioni a statuto ordinario venne peraltro data, con quella legge, una compartecipazione all'accisa sulle benzine per autotrazione erogate al consumo nel territorio regionale, nella misura di 350 lire al litro, nonché l'intero ammontare dell'imposta regionale sulla benzina per autotrazione (per un ammontare complessivo di 6.862 md). Con la stessa legge si istituì un Fondo perequativo (dotato della differenza tra le due cifre suddette e cioè di lire 4.418, ridotto l'anno successivo a 3.788 md) determinato inizialmente in modo da compensare ciascuna regione delle proprie minori entrate a motivo dei trasferimenti soppressi al netto delle accise di loro spettanza. È evidente che questo fondo perequa nel senso che distribuisce di più a quelle regioni che dalla compartecipazione regionale alle accise

ottengono una minore copertura (rispetto alle regioni più ricche) dell'ammontare dei trasferimenti soppressi (ad esempio il Fondo Perequativo dai 3.788 md di dotazione ne dà 0 alla Lombardia e 880 alla Campania).

Con la riforma oggetto di discussione ogni regione a statuto ordinario verrà quindi a disporre di tre entrate: la dotazione propria del FSN; la ripartizione del FSN; le entrate dirette (ticket). La dotazione propria di ogni regione del FSN sarà data dall'addizionale IRPEF e dal 90 per cento del gettito dell'IRAP al netto delle quote attribuite allo stato di cui si è detto più sopra. La ripartizione del FSN seguirà le procedure prima descritte (assegnazione attraverso il CIPE ecc.). Il disavanzo sarà coperto da un'integrazione quantificata dalla legge finanziaria. Non si prevedono quindi, né è questa la sede adatta, di trovare delle forme di eliminazione del piè di lista e dei connessi disavanzi.

L'obbligo di utilizzare il 90 per cento dell'IRAP per la sanità è relativo solo ai primi due anni. Esso costituisce un mero accorgimento amministrativo, volto a consentire un passaggio agevole dal vecchio al nuovo sistema di finanziamento senza modifiche nel livello di redistribuzione delle risorse oggi vigente (come richiesto dalla delega). Se in una regione il 90 per cento dell'IRAP netta è superiore (o inferiore) a quanto prima otteneva dai contributi degli assistiti che vengono soppressi (contributi sanitari e tassa della salute) la differenza in meno (o in più) sarà compensata dai trasferimenti del FSN, che svolge quindi una prima funzione perequativa.

Rivolte a consentire un passaggio agevole dal vecchio al nuovo sistema sono anche le norme che stabiliscono il riversamento allo Stato delle eventuali eccedenze di risorse proprie di cui alcune regioni potrebbero trovarsi a godere, come pure il ristoro delle eventuali decurtazioni di cui altre potrebbero soffrire rispetto alla situazione precedente. Infatti per le regioni a statuto ordinario il 10 per cento dell'IRAP al netto della compartecipazione

di comuni e provincie può essere superiore al Fondo perequativo che individualmente esse percepiscono con la vecchia normativa. Si possono quindi determinate eccedenze positive e negative. Queste confluiranno dal 1998 in un fondo di compensazione interregionale che sostituirà il fondo perequativo che scomparirà a decorrere dal 1999.

Osservazioni sul federalismo fiscale e sul finanziamento della sanità.

Va rilevato che con il sistema prospettato non vengono attribuite alle regioni risorse sufficienti per poter finanziare interamente la spesa corrente annullando tutti i trasferimenti da parte dello stato. Neanche la Lombardia coprirebbe la propria spesa totale e neppure tutta quella sanitaria (si ricorda che la spesa sanitaria rappresenta una quota dal 70 all'80 per cento del complesso delle spese regionali). Per raggiungere l'obiettivo della completa autonomia finanziaria solo attraverso l'IRAP l'aliquota avrebbe dovuto essere del 9 per cento. Questa aliquota non solo è al di fuori della forcella stabilita dalla delega, ma sarebbe anche troppo alta riferita ad un tributo che abbia la natura di imposta sulla produzione, quale è l'IRAP. Questo significa che, anche a regime, si prevede che lo stato mantenga trasferimenti verticali alle regioni. La qual cosa non è in contrasto con l'intendimento del governo di mantenere un ruolo dello stato nel finanziamento della sanità in quanto l'offerta di sanità è considerato un bene ad esplicito « interesse nazionale ».

Con la legge sull'IRAP non si poteva certo porre rimedio ai problemi delle modalità di finanziamento della sanità, né della finanza locale (ricerca dell'equilibrio tra autonomia e perequazione). Si sono solo creati strumenti che possono essere utili allo scopo. Questi strumenti per due anni sono vincolati, affinché il legislatore in questo arco di tempo possa trovare soluzioni ai due problemi seguenti:

1. Il problema del finanziamento della sanità richiede che a regime venga

definito: a. un criterio che stabilisca lo zoccolo di finanziamento statale pro-capite; b. la quota di finanziamento regionale pro-capite (che può essere diversa da regione a regione); c. l'eliminazione del disavanzo.

2. L'autonomia fiscale dovrebbe lasciare ad ogni regione la libertà di spendere a suo piacimento tutte le risorse a sua disposizione (tributi propri, partecipazione e addizionali). La perequazione interregionale dovrebbe riguardare il complesso dei proventi che le regioni ottengono.

Riguardo alla perequazione va chiarito che con l'introduzione della norma in discussione esisteranno due meccanismi perequativi relativi a due tributi passati: il FSN perecherà le diversità di gettito tra regioni che il 90 per cento dell'IRAP netto più l'addizionale IRPEF determinerà rispetto ai contributi degli assistiti (che sono stati soppressi); il Fondo perequativo orizzontale perecherà le diversità di gettito tra le regioni che il 10 per cento dell'IRAP netto determinerà rispetto al vecchio Fondo Perequativo, che a sua volta era stato istituito per perequare il gettito delle accise sulla benzina rispetto a trasferimenti statali alle regioni. È evidente che questo è un meccanismo farraginoso e che tra l'altro esclude la perequazione relativa all'altra importante fonte di gettito regionale, le tasse automobilistiche.

Riordino della tassazione locale.

Di non secondaria rilevanza, poi, sempre nel quadro del federalismo fiscale, è l'intervento di riordino della tassazione locale, contenuto nel Titolo III. In questo caso, si è potenziata l'autonomia tributaria delle provincie, con l'istituzione dell'imposta provinciale di trascrizione sui veicoli (che sostituisce le vigenti imposta erariale e addizionale provinciale), e si è rafforzata l'autonomia finanziaria dei comuni e delle provincie, con la devoluzione,

rispettivamente, del gettito dell'imposta di registro sugli immobili e dell'imposta sui premi assicurativi relativi alla responsabilità civile sui veicoli. Ma, soprattutto, si è inteso rafforzare in misura significativa il potere regolamentare dei comuni e delle provincie nella determinazione e nella gestione dei propri tributi, consentendo di trasformarne alcuni in canoni (Tosap e tassa sulla pubblicità) e di manovrare con maggiore autonomia l'ICI. L'esigenza di consentire agli enti locali di completare i necessari adempimenti deliberativi e regolamentari e di garantire al contribuente trasparenza e certezza spiega la scelta di far decorrere gran parte del riordino della tassazione locale a partire dal 1999.

Effetto sulla semplificazione degli adempimenti.

La riforma sostituisce una sola imposta a ben sette tributi e contributi (considerando la tassa della salute distinta dai contributi sanitari). L'Irap è una imposta semplice da applicare e non richiede alcuna sistema di contabilità aggiuntiva. Infatti si debbono assumere le voci contabili rilevate a fini civilistici corrette in base a quelle le disposizioni tributarie ai fini delle imposte sui redditi. La ripartizione della base imponibile tra più regioni avviene applicando la quota di costo del lavoro impegnato in ciascuna regione (dato, questo, già in possesso delle imprese; i contributi sanitari sono versati nella regione in cui ha la residenza il dipendente). Inoltre la dichiarazione dell'IRAP avverrà contestualmente a quella dell'IRPEF-IRPEG e IVA. E offrirà la possibilità di compensazione immediata tra debiti e crediti. Stime svolte da associazioni di categoria hanno quantificato un risparmio di costi amministrativi oltremodo significativo.

Si suggerisce al Governo di specificare che la dichiarazione dell'IRAP venga presentata in un unico modello insieme alla dichiarazione IRPEF-IRPEG e IVA e che sia consentito, come affermato nel decreto

legislativo sulle semplificazioni, la compensazione tra debiti e crediti derivanti dalle suddette imposte.

Effetto sul costo del lavoro.

A livello macroeconomico la diminuzione del costo del lavoro è valutabile, data l'aliquota di base dell'IRAP, in poco meno di un punto percentuale. Ovviamente si tratta di un dato medio.

A livello settoriale, o territoriale, la diminuzione del costo del lavoro si registra laddove l'aliquota effettiva sostenuta dal datore di lavoro (al netto della fiscalizzazione) per i contributi sanitari per il contributo assistenza malattia e per la TBC è superiore al 6 per cento circa. Infatti siccome l'IRAP si applica al costo del lavoro che è mediamente 1,36 volte la retribuzione sulla quale vengono calcolati i contributi sanitari, l'aliquota di indifferenza sarà data da $4,25$ per cento $\times 1,36 = 5,8$ per cento. Se poi si vuole calcolare non già il confronto sul costo del lavoro, ma la profittabilità relativa dell'assunzione di un lavoratore nelle due configurazioni fiscali, dovremo moltiplicare detta percentuale per 1,3 per tener conto della indeducibilità a fini IRPEG dell'imposta IRAP pagata sul costo del lavoro (mentre i contributi sanitari erano detraibili). Si è scelto il moltiplicatore 1,3 anziché 1,37 (l'IRPEG è il 37 per cento) per tener conto di imprese in perdita e del congiunto effetto della DIT. E perché alcune imprese sono tassate in base IRPEF e hanno quindi una aliquota inferiore al 37 per cento. In tal caso l'aliquota di indifferenza risulta essere del 7,5 per cento. Se si tiene conto che oggi l'aliquota formale per contributi sanitari, contributi assistenza malattia e TBC è pari all'11,81 per cento, ci si può rendere conto che nella più parte dei casi la riforma fiscale porterà ad una diminuzione del costo del lavoro e ad una maggior convenienza rispetto a prima ad assumere lavoratori.

L'introduzione dell'IRAP può significare un aumento del costo del lavoro per quelle imprese con lavoro dipendente ad

alto reddito a causa della regressività dei contributi sanitari. Va tuttavia considerato che il 92 per cento dei lavoratori dipendenti è sotto i 60 milioni di imponibile e quindi per la più parte delle imprese l'introduzione dell'IRAP significherà una riduzione del costo del lavoro.

Circa il costo del lavoro bisogna distinguere tre settori. Dai dati sugli oneri sociali desunti dalla relazione generale sulla situazione economica del Paese e da stime del TFR si può affermare che:

A. Nel settore industriale il costo del lavoro diminuisce costantemente per le imprese non fiscalizzate (circa 3 per cento) e diminuisce, ma poco in quelle fiscalizzate del Nord (-0,2 per cento circa) e in quelle fiscalizzate del Sud (circa 0,5 per cento);

B. Nel settore del commercio e dell'edilizia la percentuale di fiscalizzazione è minore e quindi il vantaggio è maggiore.

Peraltro, l'esclusione dalla base imponibile dell'IRAP dei contributi obbligatori per l'assicurazione sugli infortuni, che risponde anche al principio di equiparare il trattamento economico di questi costi a quello dei premi assicurativi su beni e mezzi di produzione, intende incidere in modo differenziato sui diversi settori, recando uno sgravio relativamente più consistente per quei settori di attività (manifatturiero, costruzioni) che presentano mansioni più rischiose e che godevano di un livello di fiscalizzazione dei contributi sanitari relativamente elevato.

Inoltre, in considerazione di obiettivi di politica occupazionale, in particolare nei confronti delle generazioni più giovani, è stato disposto che la metà del costo del lavoro relativo agli apprendisti e ai dipendenti assunti con contratti di formazione lavoro sia escluso dalla base imponibile dell'Irap.

Lavoro e IRAP a regime.

Si afferma che l'Irap a regime peserà di più sulle imprese che assumeranno più

lavoratori. Bisogna chiarire. Se si produce lo stesso prodotto allo stesso valore con due tecniche diverse una che produce con più salario, l'altra, più capitalizzata, con più utile la proposizione non è vera perché l'Irap colpisce la sommatoria del valore aggiunto a prescindere da come è ripartito tra i fattori.

In realtà il fisco è non neutrale quando genera un «cuneo fiscale», cioè aumento il costo del lavoro rispetto al costo del capitale: cosa che succede con i contributi sanitari.

Una politica fiscale dell'occupazione sarà efficace operando non già riducendo la BII di una parte del reddito da lavoro, bensì riducendo gli oneri sociali.

Si afferma che l'IRAP inducendo l'«outsourcing» ha effetti negativi sulla domanda di lavoro. Innanzitutto va chiarita che questo è vero solo se l'«outsourcing» è verso l'estero. Peraltro va fatto presente che la delocalizzazione all'estero di attività produttive è soggetta a molti fattori. Il costo del lavoro è solo uno di questi. Esso opera quando il differenziale è molto rilevante, si giudica che l'aliquota di 4,25 per cento sia troppo bassa per esercitare gli effetti significativi in tal senso.

Difesa dei contribuenti più deboli con agevolazioni settoriali e territoriali.

Riguardo alle speciali agevolazioni territoriali e settoriali, va notato innanzitutto che la riforma dell'IRAP potrebbe creare problemi alle imprese ubicate nel Mezzogiorno, per le quali soltanto nell'anno 2000, in base agli accordi presi nel 1995 con la Commissione Europea, la fiscalizzazione dei contributi sanitari sarà allineata a quella vigente nel resto del Paese. In altri termini, l'introduzione dell'IRAP anticiperebbe gli effetti dell'allineamento. Si è perciò previsto che le imprese meridionali attualmente agevolate possano portare in detrazione dall'IRAP dovuta l'ammontare del differenziale di fiscalizzazione vigente fino all'anno 2000.

Per ragioni analoghe è stata prevista la possibilità di dedurre dall'imponibile

IRAP gli utili che, in base alla previgente normativa sulle aree depresse, avrebbero goduto dell'esenzione decennale dall'ILOR. Per le aree depresse è stata prevista anche una speciale agevolazione per le nuove attività produttive, concedendo un dimezzamento dell'IRAP (comunque entro il limite massimo di 5 milioni d'imposta) per i primi tre anni dall'inizio dell'attività; per le aree di cui all'obiettivo 1 la durata dell'agevolazione è estesa a sei anni.

Riguardo alle specificità per i diversi settori di attività, si è constatato che il settore dell'intermediazione finanziaria godrebbe, mediamente, di uno sgravio consistente, mentre i produttori agricoli soffrirebbero di un aggravio significativo. Tenuto anche conto che il primo settore è interessato da altri provvedimenti agevolativi, connessi con la sua ristrutturazione, mentre il secondo è stato recentemente oggetto di inasprimenti (in particolare, dalle modifiche del regime speciale dell'IVA), si è deciso di applicare aliquote difformi da quella base, prevedendo comunque un graduale riallineamento verso tale aliquota.

Alleggerimento della imposizione sulle imprese.

La riduzione del livello di tassazione sugli utili è facilmente verificabile: l'aliquota legale combinata IRPEG-ILOR, per effetto dell'abolizione dell'ILOR, passa dal 53,2 per cento al 37 per cento. Tenuto conto che l'IRAP assoggetta a tassazione anche la quota di valore aggiunto costituita dai profitti, l'aliquota + IRAP si colloca sul 41,2 per cento, circa 12 punti percentuali in meno rispetto al livello oggi vigente. Occorre poi considerare l'abolizione dell'imposta sul patrimonio netto (nonché dell'ICIAP); si può presumere che, in condizioni «normali» di redditività, l'imposta sul patrimonio netto equivalga a una tassazione di almeno il 4-5 per cento sui profitti; quindi, si può concludere che la riforma consente una riduzione permanente della tassazione degli utili dell'ordine di 16-17 punti percentuali.

Riguardo alle scelte di finanziamento delle imprese, verrà fortemente ridotta l'attuale discriminazione di trattamento fiscale, che favorisce fortemente l'indebitamento rispetto all'autofinanziamento e al capitale di rischio. Ciò è conseguenza della rilevata riduzione della tassazione sui profitti, dell'abolizione dell'imposta sul patrimonio netto (che non colpisce l'indebitamento) e del fatto che l'IRAP aumenta il costo fiscale dell'indebitamento, in quanto gli interessi passivi sono una componente della sua base imponibile. Si avrà quindi un sistema fiscale più neutrale, che incentiverà un maggiore ricorso all'autofinanziamento e al capitale di rischio. Contemporaneamente, sarà incoraggiata la patrimonializzazione delle imprese.

Effetti sulle imprese dell'introduzione di IRAP e DIT.

Il processo di aggiustamento delle imprese sarà significativamente agevolato dalla revisione della tassazione sul reddito di impresa basata sulla introduzione dell'aliquota IRPEG ridotta, la cosiddetta *Dual Income Tax* (DIT), che potrà produrre significativi risparmi di imposta per le imprese che sapranno utilizzare consapevolmente il nuovo strumento, incrementando il capitale proprio. Questa revisione interagisce strettamente con le innovazioni contenute nel presente decreto; nonostante la diversità dei veicoli legislativi, gli interventi sono legati da forti legami di complementarità e di coerenza, e configurano una riforma fiscale unitaria. Gli effetti combinati della manovra sull'IRAP e dell'introduzione della DIT possono sintetizzarsi nei seguenti punti:

la DIT rafforza gli effetti dell'IRAP sulle scelte finanziarie delle imprese, restringendo ulteriormente il divario nel trattamento fiscale del finanziamento con capitale proprio e con capitale di debito; infatti la DIT riduce l'imposizione sui redditi derivanti da nuovi investimenti finanziati con capitale proprio;

il meccanismo agevolativo della DIT consente alle imprese che sono maggiormente penalizzate dall'introduzione dell'IRAP a causa di una quota di oneri finanziari sul valore aggiunto relativamente più elevata e di una bassa capitalizzazione, di compensare questa penalizzazione con una agevolazione più consistente rispetto a quella riservata alle società più capitalizzate e meno indebitate, purché aumentino il capitale proprio. In altri termini, le società più solide e redditizie sono agevolate dalla riforma IRAP, mentre quelle che hanno usato il debito per ridurre l'onere dell'imposta, o sono in oggettiva difficoltà, possono ottenere riduzioni di imposta significative purché riportino i capitali in azienda o procedano comunque a capitalizzarsi con l'obiettivo di uscire dalla situazione di bassa redditività ed elevato indebitamento;

gli effetti della DIT sono destinati a cumularsi nel tempo mano a mano che aumenta la base di commisurazione della remunerazione agevolata e ciò può consentire processi di aggiustamento consistenti in un arco di anni relativamente breve.

Circa gli effetti congiunti IRAP e DIT va tenuto presente che l'effetto di riduzione del carico fiscale sulle imprese prodotto dalla DIT è limitato a quei soggetti economici che ne hanno diritto e cioè i soggetti che, per legge, sono tenuti alla tenuta della contabilità ordinaria. Valuti il Governo l'opportunità di consentire a tutti i soggetti economici che intendano scegliere di tenere stabilmente la contabilità ordinaria di godere dei benefici della DIT.

Interessi passivi come base imponibile dell'IRAP.

L'imposizione sugli utili (abolizione dell'ILOR) e l'assoggettamento degli oneri finanziari all'IRAP rende meno vantaggioso il ricorso al capitale di debito e incentiva l'utilizzo del capitale di rischio.

Circa il fatto che questo penalizzi le imprese fortemente indebitate va considerato quanto segue:

A. la Dit opera sugli incrementi di patrimonializzazione e quindi è particolarmente vantaggiosa per le imprese sotto capitalizzate e indebitate che intendono ricapitalizzarsi;

B. il costo del debito negli ultimi due anni è diminuito di 4/5 per cento mentre l'aliquota IRAP su un costo del debito che oggi si aggira dell'8/9 per cento comporta un aumento solo di un terzo di un punto percentuale;

C. la riduzione della domanda di credito alle banche indurrà alle stesse a diminuire il prezzo di offerta (cioè a ridurre lo *spread* tra saggi di interessi attivi e passivi) tanto più quanto più il sistema bancario è concorrenziale.

Minimizzazione degli effetti redistributivi rispetto alla situazione attuale.

Operando a parità di gettito, la manovra produrrà ovviamente una redistribuzione del carico fiscale. Gli effetti di impatto risulteranno favorevoli, a parità di altre condizioni, per le imprese poco indebitate, per quelle molto patrimonializzate e per quelle maggiormente in utile. Risulteranno invece penalizzate, come è ovvio, le imprese che si trovano in situazioni opposte. Nel complesso, la riforma tenderà a fare pagare di più le imprese che fino ad ora hanno contribuito all'erario relativamente poco; alleggerirà invece l'onere del prelievo per quelle che, nel regime vigente, sono state maggiormente tassate.

In base a recenti studi effettuati sui bilanci di un campione di società, risulta che quelle che beneficeranno di uno « sconto » dalla riforma si caratterizzano per pagare un ammontare di imposte e contributi in base alla legislazione attuale pari a circa 2 o 3 volte l'ammontare pagato dalle società che invece subiranno un aumento del prelievo dopo la riforma.

Risulta confermato che trarranno benefici dalla riforma le società con utili elevati e più patrimonializzate; saranno invece penalizzate quelle con utili bassi e forti interessi passivi. Tuttavia anche a merito della connessa riforma delle aliquote IRPEF, l'introduzione dell'IRAP non ridurrà il reddito disponibile di soggetti o imprese piccole.

Effetti redistributivi sono l'inevitabile conseguenza della riforma. Sterilizzare completamente tutti gli effetti penalizzanti avrebbe comportato una perdita di gettito oggi insostenibile per il bilancio pubblico. L'unica alternativa sarebbe quella di mantenere lo *status quo*, che è sicuramente insoddisfacente e che rappresenta un fattore frenante per lo sviluppo di medio-lungo periodo della nostra economia. D'altro canto, un esame dettagliato degli effetti complessivi della riforma sui singoli contribuenti mostra che i « guadagni » e le « perdite » sono piuttosto concentrati, sia come importo che come frequenze, intorno alla situazione di indifferenza.

Dalle simulazioni condotte risulta che circa il 77 per cento dei soggetti passivi si colloca entro la fascia di variazione del carico impositivo di 2 milioni di lire annue (in particolare circa il 53 per cento delle società e l'89 per cento delle persone fisiche). È opportuno precisare, inoltre, che tali simulazioni sovrastimano le "perdite" e sottostimano i "guadagni" in quanto nel modello, basato sulle informazioni derivanti dalle dichiarazioni dei contribuenti, non è stato possibile considerare il beneficio derivante dalla soppressione dell'ICIAP e delle tasse di concessione comunali. Nella fascia di variazione di 2 milioni considerata, il valor medio del maggior carico impositivo è pari a circa 750 mila lire che, considerando un valor medio per contribuente dell'ICIAP e delle tasse di concessioni comunali pari a circa 600 mila lire, si riduce a circa 150 mila lire. Per contro il valor medio della riduzione del carico impositivo, sempre nella fascia di variazione considerata, è pari a circa 70 mila lire che aumenta a circa 670 mila lire considerando anche l'abolizione dei suddetti tributi locali.

Considerando una fascia di variazione più ampia, quella corrispondente ad una variazione del carico impositivo fino a 5 milioni, si osserva che in essa rientrano l'88 per cento dei soggetti passivi (71 per cento circa di società e 96 per cento circa delle persone fisiche). Il valor medio del maggiore carico impositivo aumenta a circa 1,38 milioni che, al netto dei tributi locali aboliti, si riduce a circa 600 mila lire. Il valor medio della riduzione del carico impositivo aumenta anch'esso a circa 1 milione considerando anche gli effetti dell'ICIAP e delle tasse di concessione comunale.

Le società per le quali risulta una variazione assoluta di qualche rilievo del carico impositivo (cioè oltre 100 milioni in più o in meno) rappresentano solo l'1,8 per cento del totale delle società. In particolare l'1 per cento delle società subiscono l'aggravio indicato e lo 0,8 per cento sono invece beneficiarie dello sgravio. Importante notare che tutte le 14.666 società che subiscono detto aggravio sono di dimensioni medio-grandi, mentre di quelle che beneficiano di un minor carico fiscale 7.513 sono medio grandi e 2.656 sono piccole.

Va inoltre considerato che in seguito all'introduzione dell'IRAP e alle modifiche delle aliquote IRPEF che gli agenti economici (come artigiani, commercianti, professionisti) che non erano soggetti a ILOR e patrimoniale il cui reddito è inferiore a 31 milioni (o 40 milioni se hanno due figli), otterranno un aumento del reddito disponibile. Tra 30 e 60 milioni l'aggravio fiscale si limita al massimo al 5 per mille. Una riduzione di un certo significato del reddito disponibile riguarda solo i contribuenti con più di 150 milioni. (Si ricorda che sotto la fascia dei 60 milioni di reddito si colloca il 99 per cento dei pensionati, il 93 per cento dei percettori di reddito da lavoro dipendente, il 92 per cento dei percettori di reddito da impresa e il 54 per cento dei percettori di reddito autonomo).

Clausola di salvaguardia.

Dall'analisi svolta emerge, quindi, che i motivi di preoccupazione sono limitati a

una fascia estremamente ridotta di contribuenti. Tuttavia il legislatore delegato ha comunque deciso di adottare un correttivo parziale e transitorio per il 1988, per attenuare gli effetti di impatto di dimensioni più macroscopiche; tale correttivo opererà sia sui contribuenti che subirebbero forti « perdite », sia su coloro che otterrebbero forti « guadagni ». Il decreto prevede infatti che per il 1998 l'acconto dell'IRAP non dovrà essere né superiore, né inferiore a quanto pagato nel 1997 a titolo di tributi e contributi soppressi, maggiorate di percentuali determinate dal Ministero delle Finanze di concerto con il Ministero del Tesoro che tengano conto della variazione del carico impositivo, della dimensione della base imponibile regionale e l'invarianza del gettito complessivo.

Si fa notare che tale clausola di salvaguardia non tiene conto dell'aggravio IRPEF e IRPEG che deriva dall'aumento della base imponibile causata dalla indeducibilità dell'IRAP.

Non deve sfuggire, tuttavia, che il meccanismo proposto presenta aspetti di notevole complessità e soprattutto appare in contrasto rispetto agli obiettivi di semplificazione, di unificazione e di automazione degli adempimenti dichiarativi, delle compensazioni tra tributi dovuti e dei relativi controlli.

Per i motivi su esposti si considera opportuno che il Governo riveda la clausola di salvaguardia secondo le linee seguenti:

a. che allunghi da uno a tre anni il periodo di validità della clausola di salvaguardia;

b. che definisce la soglia in relazione all'operare congiunto di due fattori predeterminati di incremento di prelievo che non dovrebbe superare una certa cifra assoluta e un certo incremento percentuale;

c. che preveda una modificazione annuale della soglia in modo da arrivare a regime al quarto anno.

Il Governo valuti se i punti *a)*, *b)* e *c)* debbano valere aggravii di imposta tanto come sgravi di imposta.

Osservazioni sull'introduzione dell'IRAP in settori produttivi e in aree.

Agricoltura.

In agricoltura esistono tre tipi di società di capitale o cooperative che sono a bilancio; tutte le altre società con fatturato superiore a 5 milioni, per le quali la base imponibile è data dal valore delle cessioni al netto degli acquisti in base alla partita IVA; infine le unità produttive piccole sotto i cinque milioni che non sono tenute né a tenere partita IVA, né a pagare l'IRAP. I produttori agricoli che non sono a bilancio possono sempre optare tra il tenere i bilanci oppure definire il valore aggiunto sulla base dei calcoli a fini IVA (si ricorda che le spese per investimento, come l'acquisto di un trattore, sono immediatamente e totalmente deducibili).

È necessario non creare discrasie tra partita IVA e IRAP. Per questo motivo e per il fatto che la proposta sarebbe fuori delega non è accettabile la richiesta che la BII sia determinata dal valore a catasto più il costo del lavoro.

Il settore dell'agricoltura subisce un aggravio del carico tributario in seguito alla riforma di circa 150 mdl. La stima che viene fatta è che i produttori agricoli subiscano di 153 mdl (550 mila lire di maggior carico medio pro capite annuo) dati da 163 mdl di perdite per 235 mila contribuenti e 10 miliardi di guadagno per 42 mila contribuenti. Per le società del settore l'aggravio invece è di soli 3 miliardi complessivi. Le perdite procapite si distribuiscono in entrambi i casi in funzione crescente delle dimensioni aziendali.

Circa le aliquote e il carico fiscale che grava sul settore vanno fatte quattro considerazioni: a. già le aliquote iniziali per l'agricoltura sono più basse dell'aliquota normale (e per mantenere costante il gettito si è dovuto aumentare le aliquote

sul settore finanziario); b. con il 3 per cento l'aggravio complessivo è di soli 150 miliardi per tutta l'agricoltura nazionale; c. che a regime le regioni, se vorranno privilegiare l'agricoltura regionale rispetto agli settori produttivi, potranno farlo; d. che la base imponibile in agricoltura per l'IRAP si stima (sulla base di bilanci e di dichiarazioni IVA) essere 24.200 md, mentre l'ISTAT calcola il valore aggiunto nel settore (sulla base del monitoraggio aziendale sul prodotto vendibile e sulla base di indagini campionarie sulle imprese che producono gli input detraibili, come carburanti, mangimi, concimi, sementi, e prodotti meccanici) in 60.000 md in nessun settore lo scostamento, che teoricamente dovrebbe essere zero, è così grande.

Tuttavia a motivo dell'aggravio che deriva ad un numero elevato di contribuenti si invita il Governo a considerare l'opportunità di estendere a 5 anni la clausola di salvaguardia per l'agricoltura intesa come operante o sulle aliquote o sulle soglie. Il tempo di aggiustamento sembra congruo e tale da consentire nel frattempo di varare politiche di stimolo settoriale.

Artigianato.

Innanzitutto va stabilito che il 96 per cento degli artigiani dichiara redditi di impresa inferiori a 63 milioni e il 40 per cento inferiori a 21,6 milioni. Va poi distinto tra artigiani esclusi e non esclusi dall'ILOR Secondo il modello previsionale IRAP del Ministero per i piccoli artigiani esclusi dall'ILOR l'introduzione dell'IRAP al posto delle imposte soppresse lascia il reddito invariato; per quelli non esclusi il reddito disponibile cresce di circa 200 mila lire annue.

Commercio.

Nel settore operano circa 80.000 contribuenti, il 96 per cento dei quali dichiara redditi sotto i 63 milioni. Secondo il modello previsionale (che non include

l'abolizione ICIAP e le tasse di concessione comunali) si rileva un aggravio di circa 300 mila lire medio. Poiché l'ICIAP per le attività commerciali varia da 210.000 a 2.700.000 è lecito concludere che il settore del commercio non è destinato a perderci dalla riforma, ma semmai ad ottenere un lieve guadagno.

Piccole imprese.

Le imprese a contabilità semplificata sono circa due milioni. Esse rappresentano il 42 per cento dei contribuenti IRAP.

Dal modello previsionale risulta che l'effetto IRAP comporta minori imposte per l'83 per cento dei contribuenti e un aggravio o per il 17 per cento. In media il reddito disponibile aumenta di 800 mila lire.

Distinguendo invece in base alla dimensione di impresa e si considerano piccole imprese quelle sotto un miliardo di lire (che rappresentano l'86 per cento delle imprese) il modello conduce al risultato che per il 67 per cento di esse si verifica uno sgravio consistente, mentre per il 33 per cento si registrerà un aggravio inferiore ai due milioni. Se a questa cifra si sottrae l'ICIAP non più pagata, si noterà che l'aggravio risulta contenuto.

In questi comparti rilevante è il numero dei lavoratori assunti con contratti di apprendistato e di formazione lavoro (rispettivamente 250 e 170 mila) per i quali era prevista l'esenzione dal regolamento dei contributi sanitari. Per questo tipo di costo del lavoro il decreto prevede, come si è detto, una base imponibile a fini IRAP del 50 per cento. L'introduzione dell'IRAP comporta comunque un leggero aumento del costo del lavoro per questo tipo di lavoratori e una leggera diminuzione del vantaggio di stipulare questo tipo di contratti, rispetto ai contratti standard.

Il Governo tuttavia valuti positivamente la richiesta di estendere al 100 per cento dei contratti di apprendistato e di forma-

zione lavoro l'esenzione IRAP, in quanto questa esenzione sarebbe in sintonia con la politica dell'occupazione giovanile. In tal caso tuttavia la perdita di gettito dovrebbe essere compensata con un innalzamento della aliquota di base.

Assicurazioni.

In questo settore la differenza tra premi e pagamento dei sinistri e degli agenti viene investito in valori mobiliari e immobiliari.

Qualora l'investimento avviene in immobili il Governo valuti la possibilità che, così come entrano nella BII i proventi di tali immobili, così vengano messi a deduzione le componenti negative degli investimenti in terreni e fabbricati come le spese di manutenzione.

Banche.

Si invita il governo ad esplicitare se per le banche il concetto di deposito sulla base del quale viene attribuita l'IRAP alle regioni competenti vada assunto in senso ampio, cioè comprensivo tanto dei depositi in denaro che di quello in titoli appare in senso stretto. Inoltre « per gli altri enti e società finanziarie » (ad esempio società di leasing) il criterio di localizzazione non potendo essere in base ai depositi deve essere in base agli impieghi.

Cooperative e casse rurali.

Nel settore delle cooperative si presentano tre problemi degni di particolare attenzione. Innanzitutto il problema delle riserve indivisibili. Le associazioni delle cooperative hanno richiesto che gli utili a riserva indivisibili, la caratteristica delle cooperative, non formino BII.

Va considerato che un'imposta sul reddito, come l'IRPEG, deve continuare a discriminare tra le imprese che destinano a riserve somme delle quali i soci non verranno mai a disporre, come le coope-

native, e imprese che destinano a riserve utili che sono a disposizione dei soci. Questo non vale per un'imposta sulla produzione come l'IRAP. Questa imposta, come illustrato all'inizio, grava sul reddito dei fattori produttivi per remunerare le economie esterne pubbliche: da questo punto di vista la produzione di una cooperativa si serve delle economie esterne pubbliche come tutte le altre imprese, per questo motivo gli utili destinati a riserve indivisibili sono stati inseriti nella BII.

In particolare nel settore delle Casse Rurali l'introduzione dell'IRAP comporta un notevole aggravio fiscale per il fatto che gli utili portati a riserva, in quanto indivisibile, non erano soggetti ad ILOR, mentre ora sono soggetti ad IRAP. Lo stato di cose precedente determinava un vantaggio competitivo delle Casse rurali rispetto alle altre banche, compreso le Banche popolari, perché gli utili delle prime destinati a riserva non erano soggetti né ad IRPEG, né ad ILOR. Con l'introduzione dell'IRAP il vantaggio si riduce, pur sussistendo a motivo del perdurare della detassazione a fini IRPEG degli utili a riserva. Tuttavia per quel che riguarda le cooperative di produzione di piccola dimensione (misurabile dal volume di affari) potrebbe essere ravvisata l'opportunità che gli utili indivisi siano sottratti alla BII per un periodo transitorio della durata della clausola di salvaguardia.

Per le cooperative sociali di tipo B e per le cooperative di servizi (facchinaggio ecc.) — che sono oggetto di un decreto del Presidente della Repubblica (602/70) — il costo del lavoro viene valutato in modo convenzionale e non analitico. Valuti il governo se l'effetto dell'introduzione dell'IRAP è così pregiudizievole nei confronti delle imprese che determinano i salari sulla base delle norme che definiscono il salario in modo convenzionale; nel qual caso si potrebbe consentire per un certo periodo di tempo di calcolare la BII come somma di utile lordo, oneri finanziari netti e costo del lavoro calcolato secondo tali norme.

Infine le cooperative edilizie, imprese che si trovano in una situazione particolare. Infatti oggi un risparmiatore si trova nella situazione di poter o farsi la casa da sé accendendo un mutuo su cui paga interessi, ma non imposte, oppure diventare membro di una cooperativa edilizia, pagando a questa delle somme per acquisire il diritto all'alloggio, somme che la cooperativa usa per pagare i mutui ipotecari. Se tale cooperativa dovesse pagare l'IRAP sugli interessi offrirebbe un servizio fuori mercato. In questo caso il fisco non sarebbe stato neutrale e non avrebbe conseguito nessuna formalità allocativa. In realtà queste cooperative non svolgono un'attività organizzata alla produzione, ma piuttosto rientrano nella fattispecie di un consumatore collettivo. Valuti quindi il governo la possibilità che, ai fini IRAP, queste imprese siano assimilate agli enti non commerciali.

Mezzogiorno.

Data la particolare gravità della situazione economica del Mezzogiorno va prestata un'attenzione particolare agli effetti dell'introduzione di questa imposta per le imprese meridionali.

La BII è composta da: utile, costo del lavoro e interessi. Analizziamo le singole componenti confrontando la situazione precedente e successiva all'introduzione dell'IRAP.

Utile.

Pre: le imprese godevano di un'esenzione dell'ILOR decennale sugli utili di investimenti passati.

Post: quegli stessi utili continuano ad essere esenti e non formano BII.

Giudizio: invarianza assoluta del prelievo; perdita solamente di una parte della convenienza differenziale rispetto ad investimenti localizzati altrove.

Interessi.

Pre: pagamento del 7,5 per mille sul capitale a motivo della patrimoniale (indeducibile)

Post: pagamento del 4,25 per cento sugli interessi (anch'esso indeducibile).

Giudizio: invarianza qualora il debito sia contratto per investimento e qualora gli interessi siano pari al 16,5 per cento ($0,007 : 0,0425 = 0,165$). Per interessi minori si ha un risparmio di imposta con l'introduzione dell'IRAP, per interessi maggiori si ha un aggravio. L'aggravio quindi può essere solo del 4,25 per cento sulla differenza tra il saggio di mercato e il 16,5 per cento. Oggi, anche in Mezzogiorno, gli interessi sono mediamente minori del 16 per cento. Per una società con 100 milioni di debito su un debito per investimento che immagini amo sia al 17 per cento pagherà in più (per la componente IRAP su interessi al netto della Patrimoniale) $100 \text{ milioni} \times 4,25 \text{ per cento} \times 0,5 \text{ per cento} = 21.250 \text{ lire annue!}$

Costo del lavoro.

Pre: le aliquote da oneri sociali netti da fiscalizzazione per il Mezzogiorno sono dati da queste aliquote sulla retribuzione:

1998: 5,11 per cento

1999: 6,11 per cento

2000: 7,11 per cento

Post: 1998:

aliquota IRAP è 4,25 per cento;

moltiplicatore del costo del lavoro/retribuzione: 1,36 (questo è il dato nazionale al Sud dovrebbe essere un po' meno); $4,25 \times 1,36 = 5,78 \text{ per cento}$

agevolazione IRAP per il Mezzogiorno: 2 per cento. Quindi $5,78 \text{ per cento} - 2 \text{ per cento} = 3,78 \text{ per cento}$

moltiplicatore per tener conto della indeducibilità dell'IRAP: 1,30 (l'IR-

PEG è 0,37, però le aziende individuali e quelle in perdita non pagano l'IRPEG, in media si è calcolato quindi 0,30). Quindi $3,78 \text{ per cento} \times 1,3 = 4,9 \text{ per cento}$

Giudizio: $4,9 \ll 5,11$ quindi nel Mezzogiorno nel primo anno c'è un leggero guadagno sul fronte del costo del lavoro con l'introduzione dell'IRAP.

Nel 1999 il confronto è tra 6,11 prima e 6,21 dopo; nel 2000 tra 7,11 e 7,50. In sostanza quindi una sostanziale parità nel triennio.

Giudizio complessivo: l'introduzione dell'IRAP, a motivo delle imposte soppresse da questo tributo e a motivo delle agevolazioni di carattere territoriale previste nel decreto (articolo 17) relative alla prosecuzione della esenzione ILOR e all'abbattimento della aliquota IRAP sulla parte relativa al costo del lavoro per la durata biennale della fiscalizzazione degli oneri sociali ancora concessi dalla CE alle imprese che operano in quest'area, non genera un aggravio fiscale a dette imprese.

Tuttavia valuti il Governo se intenda ristabilire condizioni di vantaggio differenziale per le imprese che intendono investire nelle aree meridionali. È opinione della Commissione che lo strumento fiscale per ottenere questo obiettivo non è l'IRAP, un'imposta regionale, bensì l'IRPEG-DIT, attraverso la cui modulazione ripristinare un vantaggio relativo per le imprese che intendono investire nel Mezzogiorno.

Multinazionali.

Le multinazionali americane in Italia godono di un credito di imposta negli Stati Uniti sull'ILOR per il fatto che il trattato italo-americano sulla doppia imposizione prevede che il credito di imposta riguardi le imposte sui redditi. Allo stato attuale delle cose queste imprese perderebbero il credito di imposta sull'ILOR e non otterrebbero alcun credito di imposta sull'IRAP.

Si invita il Governo ad accelerare i tempi di modifica dei trattati internazionali per consentire il credito di imposta anche per le business tax, così come avviene oggi tra l'Italia e la Germania per il credito di imposta sulla Gewerbesteuer. Nel frattempo valuti il governo la possibilità di consentire alle imprese in questione di scorporare la quota di IRAP gravante sugli utili ed evidenziarla nella dichiarazione come imposta sul reddito che formerebbe quindi oggetto di credito di imposta ai fini dei trattati contro la doppia imposizione.

Professionisti.

Stando ad uno studio campionario compiuto dall'associazione dei ragionieri la situazione di questa categoria di professionisti si presenta in questo modo. Con l'introduzione dell'IRAP in sostituzione dei tributi soppressi, insieme alla connessa modifica delle aliquote IRPLF, pur senza tener conto delle detrazioni per carichi di famiglia, il reddito disponibile medio dell'intero campione scende da 47.180.000 a 46.530.000. Tuttavia la quota del numero complessivo dei penalizzati dalla riforma sul totale (47%) è inferiore a quella dei favoriti (53%), perché la maggior parte dei soggetti si colloca in una fascia di reddito bassa. Infatti sotto la fascia dei 60 milioni di reddito, la riforma favorisce il 77% dei contribuenti. Nella fascia entro i 120 milioni la riforma sfavorisce il 92% dei contribuenti, con un aggravio fiscale del 3,9%. Nella fascia tra i 150 e i 300 milioni tutti i contribuenti sono svantaggiati e subiscono un aggravio fiscale del 6,9%. Nella fascia superiore la percentuale dei soggetti penalizzati scende al 87% ; per questi soggetti il carico fiscale aumenta solo del 2,6%.

In sostanza gli effetti della riforma sono quelli di un appesantimento fiscale del settore, anche se contenuto ad un valore medio di poco superiore al mezzo milione, ed una salvaguardia per le fasce a minor reddito.

Chi svolge attività professionale tuttavia non può portare a deduzione della BII dei costi di produzione che chi svolge attività commerciali può, ad esempio le quote d'ammortamento degli immobili ove svolgono l'attività economica. Questo a motivo della non distinguibilità tra patrimonio qua privato e qua professionista e il rischio di elusione che tale deducibilità comporterebbe. Anche per le imprese commerciali ad onor del vero sono considerate costi deducibili solo gli immobili non destinati ai fini diversi da quelli esclusivamente prestabiliti.

Tuttavia per tener conto dell'aumento dell'onere che a questi contribuenti deriva dall'introduzione dell'IRAP si invita il Governo a varare una norma che, consenta la rivalutazione dei limiti di deducibilità di spese pluriennali nel singolo periodo d'imposta, una sorta di sterilizzazione degli effetti dell'inflazione degli ultimi anni.

Costruttori edili.

In questo settore l'indebitamento il fatturato è doppio che nel settore manifatturiero. Tuttavia in complesso questo settore non ci perde dall'introduzione dell'IRAP a motivo dell'esclusione della BII i contributi INAIL.

Situazioni particolari.

Esistono delle situazioni particolari di indebitamento che vanno considerate.

Una consiste nell'indebitamento di esercizio che un'impresa è costretta a sostenere a causa di ritardato versamento da parte dello stato del credito di imposta (es. rimborso IVA per le imprese ad alto tasso di esportazione). Questo problema non può essere affrontato introducendo modifiche alla BII di queste imprese. La risposta a questo annoso problema è stata offerta con il decreto legislativo sulle semplificazioni recentemente varato dal governo dopo un esame della nostra commissione. Grazie ad esso dall'anno pros-

simo nella dichiarazione annuale le imprese compenseranno crediti e debiti di imposta relativi ad IRPEF, IVA e IRAP.

Una seconda consiste nell'indebitamento di esercizio di quelle imprese che a motivo della loro debolezza relativa nei confronti dei fornitori sono costrette a pagare il fornitore a tempi brevi e a farsi pagare dal cliente in tempi lunghi. Anche in questo caso la soluzione al problema non sta in una modifica della BII, ma nell'accelerazione del varo della legge sulla subfornitura. Si invita pertanto il governo, in concomitanza con l'introduzione dell'IRAP, ad adoperarsi affinché la legge della subfornitura sia varata in tempi brevi.

Una terza consiste nell'indebitamento di imprese che, avendo subito calamità naturali, devono in breve tempo sostenere spese per riattivare la produzione. Si invita il Governo a escludere queste imprese in tutto o in parte dall'imposta dell'IRAP (e compensare proporzionalmente la regione per la perdita di gettito), così come avviene per altre imposte.

Si invita il governo a considerare anche il caso dell'AGIS. L'aumento dell'imposta pagata a motivo dell'introduzione dell'IRAP potrebbe essere compensata da un maggior contributo che al settore dello spettacolo è devoluto dallo Stato a motivo delle funzioni culturali svolte da tale istituzione.

Suggerimenti ulteriori.

1. Circa l'articolo 8 è opportuno chiarire che il « dipendente » è un termine usato, in quel contesto, in senso lato e che include i soggetti legati da rapporto di collaborazione continuata e continuativa.

2. Circa l'articolo 24 è nostra opinione che vada inserita la congiunzione « e » tra le parole « formale » e « di violazioni ».

3. Valuti il governo se, in sostituzione dell'articolo 34, al fine di coordinare questo decreto con quello nelle sanzioni, non sia opportuno inserire il seguente:

ART. 34.

(Ritardato o omesso versamento dell'imposta).

In caso di omesso versamento, alle prescritte scadenze, dell'imposta, in acconto o a saldo, ovvero in caso di versamento in misura inferiore al dovuto, si applica la sanzione amministrativa pari al trenta per cento dell'imposta non versata. Identica sanzione si applica nei casi di liquidazione della maggiore imposta ai sensi degli articoli 36-bis e 36-ter del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 600, come sostituiti dall'articolo 13, comma 1, del decreto legislativo 9 luglio 1997, n. 241.

Conclusioni.

Il decreto in esame dà attuazione alla delega articolo 3, comma 143, legge n. 662 del 23 dicembre 1996, istituendo l'IRAP.

Con l'IPAP viene introdotta la terza imposta per importanza del nostro ordinamento. È un'imposta sulla produzione, la cui logica è quella di gravare sui fattori produttivi interni per finanziare l'economia esterna procurata alle unità produttive dal territorio.

È un'imposta che afferisce alle regioni utile strumento a causa della sua ampia base imponibile, stabile e con bassa aliquota. Essa forma un importante strumento a disposizioni delle regioni qualora il legislatore volesse in futuro procedere lungo la strada del federalismo fiscale o quantomeno di maggior autonomia fiscale dei livelli intermedi di governo. A tal fine viene predisposto un complesso di strumenti fiscali che afferiscono ai vari ordini di governo e che prefigurano un quadro che, a regime, può portare ad un'ampia autonomia in materia di entrate. Strumento per federalismo non lo è ancora a motivo dei limiti che la delega impone di parità di risorse disponibili ai vari livelli di Governo. Tuttavia le norme di vincolo

alla spesa regionale, che sono ora molto stringenti, sono solo temporanee.

La riforma comporta, con la soppressione di molti tributi, importanti semplificazioni per il contribuente e per l'Amministrazione Finanziaria. La presenza delle imposte soppresse ha determinato in Italia una giungla tributaria e un fisco fatto più di eccezioni che di regole e a questo la riforma pone rimedio con coraggio. La Commissione si è trovata di fronte a un'innumerabile serie di richieste volte al riconoscimento di condizioni di favore pregresso e ha dovuto prendere atto in tal modo di quale e quanto fossero i particolarismi del nostro sistema fiscale. Pur nel riconoscimento della giustificazione di alcuni di essi è emerso un sistema fiscale costruito finora su base contrattualistica e categoriale, dalla base su cui sono stati costruiti il nostro sistema previdenziale e il sistema del welfare. Il merito del provvedimento, al di là dei suoi congegni specifici, è di porre l'imposizione su basi universalistiche, uniformando il trattamento fiscale dei contribuenti e oltrepassando i privilegi, assistenzialismi e agevolazioni, spesso stratificate e ingiustificate. Questa è la ragione per la quale, essa ha suscitato molte resistenze.

L'ampia base imponibile dell'imposta e la riduzione al minimo di eccezioni d'applicabilità: e di casi particolari, riduce fortemente la capacità di eludere l'imposta stessa.

L'introduzione dell'IRAP si configura come un evento destinato a dare un nuovo assetto al complessivo impianto normativo della tassazione delle attività produttive in Italia. La Commissione ha studiato a fondo gli effetti del provvedimento aiutata dalle numerose audizioni delle categorie economiche svolte e dalle memorie ed analisi, che sono state tutte attentamente valutate. In particolare, sono stati approfonditi i casi anomali e marginali evidenziati dalle categorie, per verificare l'esistenza di situazioni critiche di natura sistematica che avrebbero richiesto interventi correttivi. Dallo studio dei bilanci e dei casi prospettati, è emerso che le

generalizzazioni che hanno guadagnato consenso tra le categorie interessate non sono corrispondenti alla realtà. Ad esempio, si è potuto riscontrare che non è verificato dai dati che l'IPAP penalizzerà i contribuenti che con il sistema attuale non pagano l'ILOR. Un esame attento dagli effetti concreti, svolto anche con l'ausilio degli studi preparati da professionisti, commercianti ed artigiani, dimostra infatti che, indipendentemente dall'essere soggetto o meno al pagamento dell'ILOR, il contribuente subirà in media un minore impatto fiscale se si colloca nello scaglione fino a 60 milioni, si troverà in una situazione di sostanziale indifferenza fra i 60 ed i 120 milioni, e subirà un aggravio sopportabile al di sopra di questa cifra. Tuttavia, non va trascurata l'attenzione alla variabilità degli effetti, in ciascuna classe d'imposta, a prova che alcuni contribuenti subiscono una consistente variazione di prelievo.

Gli studi dimostrano quindi che, in generale i calcoli del Ministero delle finanze sugli effetti della nuova imposta sono corretti e che pagheranno minori imposte i contribuenti che fino ad ora hanno contribuito in misura maggiore al gettito, mentre saranno chiamati ad un maggiore esborso coloro che fino ad oggi hanno pagato relativamente di meno.

La Commissione ha posto a vaglio l'ipotesi di eventuali perdite ricadenti sulla piccola impresa. Ha rilevato non esistere una perdita sistematica per tale categoria di contribuenti che, invece, nella più parte dei casi ottengono un aumento del reddito disponibile. Non si registra, inoltre, neanche un guadagno sistematico per le grandi imprese. Di nuovo, si presenta una certa variabilità ma con situazioni critiche individuali per le quali si può determinare un consistente aggravio d'imposta.

I salti d'imposta, tuttavia, non sono riconducibili o generalizzabili a settori economici a categorie d'impresa e, dove si verificano, riguardano prevalentemente situazioni che presentano un basso livello di tassazione in relazione al patrimonio.

Un discorso a parte merita il settore agricolo, perché le analisi dimostrano che

è debitore netto della nuova imposta. Peraltro, deve essere evidenziato che la situazione di aggravio della tassazione causata dall'IRAP deriva dal vantaggio di cui ha sempre beneficiato il settore, che contribuisce con soli 1000 mld di imposte a fronte di un valore aggiunto stimato intorno ai 60.000 mld.

Tuttavia, la particolarità del settore, il suo valore ambientale, e le recenti revisioni normative e contributive che rischiano di apportare aggiustamenti pesanti e troppo concentrati nel tempo, consigliano di prevedere per questi contribuenti un tempo di adattamento di una certa lunghezza.

Per quanto è emerso dagli approfonditi studi e dalle discussioni svolte, la Commissione ritiene che non ci siano elementi tali da giustificare stabili aliquote differenziate per settore economico, in considerazione delle pregresse situazioni fiscali al di là dei limitati casi previsti dal legislatore. Peraltro, la preoccupazione che con la riforma non si penalizzino in maniera eccessiva situazioni marginali, suggerisce di prevedere un tempo di adeguamento, attraverso la clausola di salvaguardia, più lungo di quello attualmente stabilito. Questa scelta apre, però, due diverse opzioni:

a) clausola di salvaguardia a garanzia del contribuente solo per evitare forti penalizzazioni, ma con il pericolo di una forte perdita di gettito, che dovrebbe essere compensata con un aumento dell'aliquota di base per tutti;

c) clausola di salvaguardia simmetrica per tutti i contribuenti, che eviti sia forti penalizzazioni che forti vantaggi; l'inconveniente di questa scelta consiste, principalmente, nella rilevante complicazione richiesta ai contribuenti che dovranno tenere una doppia contabilità, in contrasto con la recente riforma di semplificazione, sia all'amministrazione, che dovrà raddoppiare i controlli.

Per questo motivo la Commissione tende a privilegiare la prima ipotesi.

La Commissione ha esaminato anche altre preoccupazioni manifestate circa l'operare dell'IRAP. Essa ritiene che la nuova imposta non vada caricata ai compiti che non può assolvere da sola, ma che la sua introduzione sia l'occasione per mettere in funzione tutti quegli interventi collaterali capaci di produrre effetti settoriali. Ad esempio, il ristabilimento di condizioni differenziali di vantaggio per la tassazione d'impresa nelle aree meridionali, va ripristinato e rafforzato agendo drasticamente sull'Irpeg (oltre che utilizzando strumenti mirati ad hoc). L'eventuale extra indebitamento che le imprese minori devono contrarre per debolezza contrattuale nei termini di pagamento va corretta con l'impegno del Governo affinché sia varata in tempi brevi la legge sulla subfornitura. Similmente, nel settore dello spettacolo l'aggravio introdotto dall'IRAP in relazione ai ritardi con cui vengono corrisposti i contributi statali (principale fonte di entrata del settore), potrebbe essere compensata da un maggior contributo che al settore dello spettacolo è devoluto dallo Stato a motivo delle funzioni culturali svolte da tale istituzione.

La Commissione ha esaminato la legge istitutiva dell'IRAP anche in congiunzione con l'operare della Va tenuto presente che l'effetto di riduzione del carico fiscale sulle imprese prodotto dalla DIT, che può essere compensativo di eventuali aggravii di imposta prodotti dall'IRAP, è limitato a quei soggetti economici che ne hanno diritto e cioè i soggetti che, per legge, sono tenuti alla tenuta della contabilità ordinaria. La Commissione considera opportuno consentire a tutti i soggetti economici che intendano scegliere di tenere stabilmente la contabilità ordinaria di godere dei benefici della DIT.

Diventerà, tuttavia necessario che il Governo attrezzi l'Amministrazione Finanziaria in modo da evitare che l'abbandono di imposte collaudate e l'introduzione di una nuova imposta possa generare, nella fase transitoria, problemi di cassa dovuti a temporanea perdita di gettito.

La Commissione manifesta, infine, una preoccupazione per il gettito previsto dalla nuova imposta. Sulla base di proprie valutazioni sull'operare della tassazione, l'aliquota del 4,25 per cento potrebbe non essere quella di equilibrio e determinare un gettito inferiore a quello delle imposte soppresse. Si invita, quindi, il Governo ad un attento esame degli effetti sul gettito dell'aliquota indicata e lo si invita a ritoccarla qualora, anche in considerazione delle modifiche proposte, lo richieda l'invarianza di gettito.

Nel presente parere si sono formulate osservazioni che hanno come effetto una riduzione del gettito. Le principali sono:

a) l'allungamento della clausola di salvaguardia a tre anni;

b) l'allungamento della tutela all'agricoltura per cinque anni;

c) l'esclusione dalla BII del 100 per cento dei contratti di formazione lavoro e di apprendistato;

d) le norme a tutela di alcuni settori delle cooperative.

La copertura può derivare da:

a) un aumento dell'aliquota di base;

b) l'ampliamento della BII con l'inclusione degli ammortamenti accelerati;

c) l'ampliamento della BII con l'inclusione degli interessi sul leasing.

In conclusione si esprime quindi un parere favorevole con l'invito al Governo a prendere in considerazione i suggerimenti offerti.